FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 8. november 1990 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

Sagens baggrund og sagsgenstanden

1. Kommissionen har i nærværende sag nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden den 31. juli 1986 har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for i italiensk ret at gennemføre Kommissionens direktiv 85/411/EØF af 25. juli 1985 om ændring af direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle [1], eller i hvert fald ikke har givet Kommissionen underretning om de foranstaltninger, den har truffet.

2. Artikel 4, stk. 1, første afsnit, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 [2] pålægger medlemsstaterne at træffe særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til de i bilag I til direktivet anførte fuglearters levesteder for at sikre, at de kan overleve og yngle i deres udbredelsesområde. Ifølge samme direktivs artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, skal medlemsstaterne som særligt beskyttede områder udlægge navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af de anførte arter. Direktivets artikel 4, stk. 4, pålægger medlemsstaterne at træffe egnede foranstaltninger for i de beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelser af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel.

Ved direktiv 85/411 er der »for at tage hensyn til den nyeste viden om fuglearternes situation« (første betragtning til direktiv 85/411) i stedet for det oprindelige bilag I til forordningen, der anførte 74 fuglearter, blevet indsat et nyt bilag, der opregner 144 fuglearter. Denne udvidelse medfører, at medlemsstaterne er forpligtet til for de i bilaget tilføjede fuglearter, der forekommer på deres område, at træffe særlige beskyttelsesforanstaltninger, navnlig sådanne foranstaltninger, som er omhandlet i artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, og artikel 4, stk. 4, i direktiv 79/409.

3. Ifølge artikel 2 i direktiv 85/411 skal medlemsstaterne træffe de nødvendige ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser for at efterkomme direktivet senest den 31. juli 1986 og omgående underrette Kommissionen herom.

4. Den 31. juli 1986 havde de italienske myndigheder endnu ikke givet Kommissionen underretning om, på hvilken måde direktiv 85/411 var blevet gennemført i Italien. Kommissionen indledte ved en skri-

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — EFT L 233, s. 33.

2 — EFT L 103, s. 1.

velse, den tilstillede den italienske regering den 26. marts 1987, altså otte måneder efter gennemførelsesfristens udløb, den i EØF-Traktatens artikel 169 omhandlede procedure. Den italienske regering besvarede ikke denne skrivelse. Den 12. september 1988, altså atten måneder senere, tilstillede Kommissionen den den begrundede udtalelse, der er et led i proceduren, men heller ikke denne udtalelse reagerede den italienske regering på. Kommissionen har anlagt sag ved Domstolen den 19. oktober 1989. På sidstnævnte tidspunkt var det mere end tre år siden, fristen for gennemførelse udløb, og Italien havde da stadigvæk ikke givet Kommissionen underretning af nogen art vedrørende gennemførelsen.

Formaliteten

5. Den italienske regering har gjort gældende, at sagen skal afvises, idet de af Kommissionen fremførte klagepunkter er alt for generelt formuleret.

Ved afgørelsen vedrørende denne indsigelse må det undersøges, om Kommissionen med tilstrækkelig klarhed har angivet søgsmålets genstand, jf. artikel 19 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen og artikel 38 i Domstolens procesreglement [3].

I den til Domstolen indgivne stævning, der bygger på de samme grunde og anbringender som den begrundede udtalelse, har Kommissionen angivet de forpligtelser, Italien efter dens opfattelse ikke har opfyldt. Den har principielt nedlagt påstand om, at det statueres, at Italien ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre direktivet. Subsidiært har den nedlagt påstand om, at det statueres, at Italien i alt fald ikke har opfyldt sin forpligtelse til at give underretning i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.

Hermed må søgsmålsgenstanden efter min mening være klart angivet, og jeg finder derfor ikke grund til at tage den italienske regerings afvisningspåstand til følge.

Realiteten

6. Først vil jeg se på Kommissionens *subsidiære* påstand. Den italienske regering har ikke bestridt, at den ikke har underrettet Kommissionen om foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 85/411. Men den har anført, at Italien ikke har været forpligtet til at træffe og dermed til at give underretning om nogen gennemførelsesforanstaltning overhovedet, så længe Kommissionen ikke havde oplyst den om, hvilke af de i bilag I til direktiv 79/409 indføjede fuglearter, der forekommer på italiensk område, og for hvis levesteder der skal træffes særlige beskyttelsesforanstaltninger.

Denne indsigelse kan ikke anerkendes. Ligesom det er tilfældet med mange andre direktiver, er der ved artikel 2 i direktiv 85/411 pålagt medlemsstaterne en pligt til at give underretning. Domstolen har tidligere haft lejlighed til at fastslå, at den underretning, som medlemsstaterne skal give Kommissionen i henhold til en sådan meddelelsespligt, skal være klar og præcis. Er den ikke det, er Kommissionen ude af stand til at kontrollere, om medlemsstaten reelt og fuldt ud har gennemført direktivet. I Domstolens dom af 25. maj 1982 findes følgende udtalelse:

3 — Jf. også Domstolens dom af 5.10.1989 (sag 290/87, Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, Sml. s. 3083, præmis 6).

»En medlemsstats undladelse af at opfylde denne forpligtelse, det være sig ved slet ikke at give oplysninger eller ved ikke at give tilstrækkelig klare og præcise oplysninger, kan i sig selv begrunde, at traktatbrudsproceduren efter EØF-Traktatens artikel 169 indledes« [4].

Denne underretningspligt indebærer efter min mening også, at medlemsstaten er forpligtet til over for Kommissionen at tilkendegive, at den ikke anser sig for forpligtet til at træffe særlige foranstaltninger i henhold til direktivet, og til at gøre Kommissionen bekendt med grundene hertil. Gives sådanne oplysninger ikke, kan Kommissionen ikke kontrollere, om direktivet effektivt og fuldt ud er blevet gennemført.

I den foreliggende sag vil dette sige, at det er vedkommende medlemsstat, der skal finde ud af, hvilke fuglearter af de i bilaget ved direktiv 85/411 tilføjede arter det er, der lever på dens område. Dernæst påhviler det den at give Kommissionen underretning om, hvorledes den har opfyldt sin forpligtelse ifølge artikel 4 i direktiv 79/409 til at beskytte levestederne, og at meddele den, hvilke foranstaltninger den har truffet med hensyn til de fuglearter, der nu er blevet medtaget i henhold til direktiv 85/411, hvad enten den har tilpasset allerede trufne foranstaltninger eller har indført nye bestemmelser.

Italien har som anført ovenfor undladt at give Kommissionen underretning overhovedet i henved tre år efter udløbet af tidsrummet for gennemførelsen, og det er derfor hævet over enhver tvivl, at denne stat ikke har opfyldt sin forpligtelse til at give underretning.

7. Med Kommissionens *principale påstand* ønskes der dom for, at Italien ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige til at sikre en gennemførelse af direktiv 85/411. Det spørgsmål, der melder sig, er spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen i denne henseende kan nøjes med af den omstændighed, at den ikke har modtaget nogen underretning, at opstille og påberåbe sig en formodning for, at Italien overhovedet ikke har truffet hensigtsmæssige foranstaltninger eller i alt fald ikke alle de i direktivet foreskrevne foranstaltninger.

Selv om en formodning som hovedregel ikke kan udgøre et endeligt bevis, på grundlag af hvilket det kan fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af en forpligtelse i henhold til fællesskabsretten [5], stiller sagen sig noget anderledes, når der, som det her er tilfældet, er tale om en klar tilsidesættelse fra Italiens side af forpligtelsen til at give underretning. Som tidligere nævnt var Kommissionen som følge af et totalt manglende kendskab til forholdene ude af stand til at kontrollere, om direktivet var korrekt gennemført og til at fremlægge bevis for, at der muligt forelå et traktatbrud fra medlemsstatens side. I denne situation må Kommissionen på baggrund af den italienske regerings tavshed kunne fastslå, at denne — indtil andet bevises — ikke har gennemført direktivet. Den italienske regering har hverken under retssagen eller på et tidligere stadium givet oplysninger, der kan bevise, at det modsatte er tilfældet. Som nævnt har den ikke for nogen af de pågældende fuglearter overhovedet anført, hvilke beskyttelsesforanstaltninger den havde truffet, eller hvilke eksisterende regler den eventuelt havde tilpasset.

4 — Domstolens dom af 25.5.1982 (sag 96/81, Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 8). Jf. desuden Domstolens dom af samme dato i sag 97/81, hvis parter var de samme (Sml. s. 1819, præmis 8).

5 — Jf. bl.a. præmis 11 i førnævnte dom i sag 290/87, Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene.

Sammenfatning

8. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Sagen admitteres.

2) Det fastslås, at Den Italienske Republik har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til Kommissionens direktiv 85/411/EØF af 25. juli 1985.

3) Den Italienske Republik afholder sagens omkostninger.