CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN

van 8 november 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Situering

1. In deze zaak vraagt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen omdat ze vóór 31 juli 1986 de bepalingen niet in werking heeft gesteld om te voldoen aan richtlijn 85/411/EEG van de Commissie van 25 juli 1985 tot wijziging van richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand [1] of, ten minste, omdat ze de Commissie van deze bepalingen niet in kennis heeft gesteld.

2. Artikel 4, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 [2] legt aan de Lid-Staten de verplichting op om voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde vogelsoorten speciale beschermingsmaatregelen te treffen opdat deze soorten daar waar ze nu voorkomen kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten. Krachtens artikel 4, lid 1, laatste alinea, van dezelfde richtlijn wijzen de Lid-Staten met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones aan. Krachtens artikel 4, lid 4, van de richtlijn nemen ze passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de speciale beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van het artikel, van wezenlijke invloed zijn.

Richtlijn 85/411/EEG van de Commissie vervangt bijlage I door een bijlage waarin 144 vogelsoorten worden vermeld tegenover 74 in de vroegere versie, dit „ten einde rekening te houden met de jongste kennis inzake de situatie op het stuk van de vogelsoorten" (tweede overweging van richtlijn 85/411/EEG). Deze uitbreiding brengt aldus voor de Lid-Staten de verplichting mee om, wat betreft de aan de bijlage toegevoegde vogelsoorten die op hun grondgebied voorkomen, speciale beschermingsmaatregelen te treffen, in het bijzonder deze waarvan sprake in artikel 4, lid 1, laatste alinea, en artikel 4, lid 4, van richtlijn 79/409/EEG.

3. Krachtens artikel 2 van richtlijn 85/411/EEG doen de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om op 31 juli 1986 aan de richtlijn te voldoen en stellen ze de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

4. De Italiaanse overheden hebben de Commissie vóór 31 juli 1986 geen kennis gegeven van de wijze waarop richtlijn 85/411/EEG in Italië werd uitgevoerd. Met een brief van 26 maart 1987, dat is acht

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — PB 1985, L 233, blz. 33.

2 — PB 1979, L 103, blz. 1.

maanden na het verstrijken van de omzettingstermijn, heeft de Commissie de procedure aangevat waarvan sprake in artikel 169 EEG-Verdrag. De Italiaanse regering heeft deze brief niet beantwoord. Met een brief van 12 september 1988, dat is nog eens achttien maanden later, heeft de Commissie het met redenen omkleed advies betekend. De Italiaanse regering heeft hieraan evenmin gevolg gegeven. Met een verzoekschrift van 19 oktober 1989 heeft de Commissie de zaak bij het Hof aanhangig gemaakt. De omzettingstermijn was op dat ogenblik sedert meer dan drie jaar verstreken en Italië had nog niets aan de Commissie meegedeeld.

De ontvankelijkheid

5. Volgens de Italiaanse regering is het beroep niet-ontvankelijk omdat de bezwaren te algemeen zouden zijn.

Om dit verweermiddel te beoordelen moet worden nagegaan of de Commissie het voorwerp van het geschil waarvan sprake in artikel 19 van het Statuut van het Hof en in artikel 38 van het reglement voor de procesvoering, voldoende duidelijk heeft omschreven [3].

In haar verzoekschrift voor het Hof, dat op dezelfde overwegingen en middelen berust als het met redenen omkleed advies, noemt de Commissie de verplichtingen die Italië niet zou zijn nagekomen. In hoofdorde vraagt ze vast te stellen dat Italië de nodige maatregelen niet heeft getroffen om de richtlijn uit te voeren. In bijkomende orde vraagt ze vast te stellen dat Italië in elk geval de door de richtlijn voorgeschreven meldingsplicht niet heeft nageleefd.

Het voorwerp van het geschil lijkt me aldus duidelijk omschreven en ik zie dan ook geen reden om op de exceptie van niet-ontvankelijkheid in te gaan.

Ten gronde

6. Ik behandel eerst de *subsidiaire* vordering van de Commissie. De Italiaanse regering betwist niet dat ze de Commissie geen maatregelen ter uitvoering van richtlijn 85/411/EEG ter kennis heeft gebracht. Ze is echter van oordeel dat Italië geen uitvoeringsmaatregelen moest nemen, en dus evenmin melden, zolang de Commissie niet eerst de aan bijlage I van richtlijn 79/409/EEG toegevoegde vogelsoorten had aangeduid die op het Italiaans grondgebied voorkomen en waarvan de leefgebieden het voorwerp van bijzondere beschermingsmaatregelen moeten zijn.

Dit verweer kan niet worden aanvaard. Artikel 2 van richtlijn 85/411/EEG legt de Lid-Staten, in navolging van talrijke andere richtlijnen, een meldingsplicht op. Het Hof heeft reeds de gelegenheid gehad te stellen dat de inlichtingen die de Lid-Staten de Commissie op grond van een dergelijke meldingsplicht moeten verstrekken, mede gelet op artikel 5 EEG-Verdrag, duidelijk en nauwkeurig moeten zijn. Bij gebreke van dergelijke inlichtingen is de Commissie immers niet in staat na te gaan of de Lid-Staat de richtlijn werkelijk en volledig heeft uitgevoerd. Het Hof overwoog in een arrest van 25 mei 1982:

3 — Zie eveneens het arrest van 5 oktober 1989 in zaak 290/87, Commissie/Nederland, Jurispr. 1989, blz. 3083, r. o. 6.

„Blijft de Lid-Staat met de nakoming van deze verplichting in gebreke, hetzij door in het geheel geen mededelingen te doen, hetzij door onvoldoende duidelijke en nauwkeurige mededelingen te verschaffen, dan kan dit op zichzelf al de instelling rechtvaardigen van een procedure ex artikel 169 EEG-Verdrag ter vaststelling van dit verzuim." [4]

Deze meldingsplicht impliceert mijns inziens eveneens dat de Lid-Staat ertoe gehouden is de Commissie in kennis te stellen van het feit dat, en de redenen waarom, hij van mening is dat in uitvoering van de richtlijn geen specifieke maatregelen moeten worden genomen. Zonder een dergelijke kennisgeving is de Commissie niet in staat na te gaan of de richtlijn daadwerkelijk en nauwkeurig is uitgevoerd.

In het voorliggende geval betekent dit dat de betrokken Lid-Staat de door richtlijn 85/411/EEG aan de bijlage toegevoegde vogelsoorten moet identificeren die op zijn grondgebied voorkomen en dat hij de Commissie vervolgens in kennis moet stellen van de maatregelen die hij overeenkomstig de in artikel 4 van richtlijn 79/409/EEG vervatte verplichting ter bescherming van de leefgebieden heeft genomen met betrekking tot de door richtlijn 85/411/EEG nieuw geviseerde vogelsoorten, hetzij door reeds voordien genomen maatregelen aan te passen, hetzij door nieuwe maatregelen in te stellen.

Nu Italië, zoals hiervoor aangestipt, tot drie jaren na de omzettingsperiode elke mededeling achterwege heeft gelaten, is het zonder meer duidelijk dat het aan zijn meldingsplicht te kort is gekomen.

7. De *hoofdvordering* van de Commissie strekt ertoe te horen vaststellen dat Italië de maatregelen niet heeft getroffen om aan richtlijn 85/411 te voldoen. De vraag rijst of de Commissie in dit opzicht kan volstaan met het uit het niet-ontvangen van enige kennisgeving afgeleide vermoeden dat Italië geen, althans niet alle door de richtlijn voorgeschreven maatregelen heeft genomen.

Ofschoon in algemene regel een vermoeden geen afdoend bewijs kan vormen tot staving van het niet nakomen van een uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichting [5], is dit anders wanneer het, zoals *in casu*, gaat over een duidelijke tekortkoming van Italië aan haar meldingsplicht. Zoals hiervoor reeds aangestipt, was de Commissie door het totaal ontbreken van enige mededeling in de onmogelijkheid om de correcte uitvoering van de richtlijn na te gaan en kon ze evenmin het bewijs leveren van het eventuele verzuim van de Lid-Staat. In die omstandigheden is het de Commissie mijns inziens toegestaan, tot bewijs van het tegendeel, uit het stilzwijgen van de Italiaanse regering af te leiden dat Italië niet aan zijn omzettingsverplichting heeft voldaan. In de procedure voor het Hof, en ook voordien, heeft de Italiaanse regering geen enkel element aangevoerd tot bewijs van het tegendeel. Zoals gezegd heeft ze voor geen van de betrokken vogelsoorten aangeduid welke nieuwe beschermingsmaatregelen ze heeft genomen, desgevallend welke bestaande maatregelen ze heeft aangepast.

4 — Arrest van 25 mei 1982 (zaak 96/81, Commissie/Nederland, Jurispr. 1982, blz. 1791, r. o. 8). Zie ook het arrest van dezelfde datum en tussen dezelfde partijen in zaak 97/81, Jurispr. 1982, blz. 1819, r. o. 8.

5 — Zie onder meer r. o. 11 van het voornoemde arrest in zaak 290/87, Commissie/Nederland.

Conclusie

8. Samenvattend suggereer ik het Hof:

1) het beroep ontvankelijk te verklaren;

2) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de uit richtlijn 85/411/EEG van de Commissie van 25 juli 1985 voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen;

3) de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van de procedure.