# DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

8. november 2001 *

I sag C-127/99,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved P. Stancanelli, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Den Italienske Republik** ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P.G. Ferri, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, idet den har undladt

— at udarbejde et eller flere handlingsprogrammer, som har det indhold og opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 5 i Rådets direktiv 91/676/EØF

* Processprog: italiensk.

af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1)

— fuldt ud og på korrekt måde at udføre de overvågningsforanstaltninger, der er fastsat i direktivets artikel 6

— at udarbejde og fremlægge en fuldstændig rapport, som fastsat i direktivets artikel 10,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, N. Colneric, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer),

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 8. februar 2001 er afgivet mundtlige indlæg af Kommissionen ved P. Stancanelli og af Den Italienske Republik ved avvocato dello Stato M. Fiorilli,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 31. maj 2001,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 14. april 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, idet den har undladt

— at udarbejde et eller flere handlingsprogrammer, som har det indhold og opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 5 i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1, herefter »direktivet«)

— fuldt ud og på korrekt måde at udføre de overvågningsforanstaltninger, der er fastsat i direktivets artikel 6

— at udarbejde og fremlægge en fuldstændig rapport, som fastsat i direktivets artikel 10.

## Retsreglerne

2 Direktivet har i henhold til artikel 1 til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

3 Til dette formål bestemmes det i direktivet, at medlemsstaterne skal vedtage flere initiativer efter en tidsplan, hvis frister løber fra datoen for meddelelsen af direktivet, dvs. den 19. december 1991.

4 Direktivets artikel 3, stk. 2, fastsætter således, at medlemsstaterne skal udpege zoner, der er sårbare over for forurening inden to år efter meddelelsen af direktivet, og at de skal underrette Kommissionen om denne oprindelige udpegelse inden for en frist på seks måneder.

5 Direktivets artikel 4 fastsætter følgende:

»1. Med henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skal medlemsstaterne inden to år efter meddelelsen af dette direktiv:

a) udarbejde en kodeks eller kodekser for godt landmandskab, som følges af landbrugerne på et frivilligt grundlag, og som mindst skal indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II nævnte punkter

b) hvor det er nødvendigt, indføre et program, der indeholder bestemmelser om uddannelse og information af landbrugerne, for at fremme anvendelsen af kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab.

2. Medlemsstaterne forelægger Kommissionen de nærmere enkeltheder i deres kodekser for godt landmandskab, og Kommissionen medtager oplysningerne om disse kodekser i den i artikel 11 omhandlede rapport. På baggrund af de modtagne oplysninger kan Kommissionen, hvis den finder det nødvendigt, forelægge Rådet passende forslag.«

6 Direktivets artikel 5 bestemmer følgende:

»1. Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.

2. Et handlingsprogram kan vedrøre alle sårbare zoner på en medlemsstats område, eller der kan, hvis medlemsstaten finder det hensigtsmæssigt, udarbejdes forskellige programmer for forskellige sårbare zoner eller dele af zoner.

3. I handlingsprogrammerne skal der tages hensyn til:

a) de foreliggende videnskabelige og tekniske data, hovedsagelig om kvælstoftilførsler fra henholdsvis landbrugsvirksomhed og andre kilder

b) miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat.

4. Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal bestå af følgende bindende foranstaltninger:

a) foranstaltningerne i bilag III

b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III.

5. Medlemsstaterne træffer inden for rammerne af handlingsprogrammerne desuden de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1. Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger tager medlemsstaterne hensyn til, om de er effektive og rentable i forhold til andre mulige forebyggende foranstaltninger.

6. Medlemsstaterne udarbejder og gennemfører passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i medfør af denne artikel.

De medlemsstater, som lader artikel 5 gælde for hele deres nationale område, skal overvåge nitratindholdet i vand (overfladevand og grundvand) på udvalgte målesteder, som gør det muligt at fastslå omfanget af nitratforureningen i vandet hidrørende fra landbrugsvirksomhed.

7. Medlemsstaterne skal mindst hvert fjerde år foretage en ny gennemgang af og om fornødent revidere deres handlingsprogrammer, herunder eventuelle supplerende foranstaltninger, der er truffet i henhold til stk. 5. De underretter Kommissionen om ændringer i handlingsprogrammerne.«

7 Direktivets bilag III med overskriften »Foranstaltninger, der skal medtages i de i artikel 5, stk. 4, litra a), omhandlede handlingsprogrammer«, hvortil artikel 5 henviser, har følgende ordlyd:

»1. Foranstaltningerne skal omfatte regler vedrørende:

1) perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt

2) kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning; denne kapacitet skal være større end den, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode, hvor tilførsel til jorden i den sårbare zone er forbudt, medmindre det over for de kompetente myndigheder kan godtgøres, at enhver overskydende mængde husdyrgødning ud over den faktiske opbevaringskapacitet vil kunne bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet

3) en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der er i overensstemmelse med godt landmandskab, og som tager hensyn til de særlige forhold i de pågældende sårbare zoner, især:

a) jordbundsforholdene, jordtypen og arealets hældning

b) klimatiske forhold, nedbør og kunstvanding

c) jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift

og skal bygge på ligevægt mellem:

i) afgrødens forventede kvælstofbehov

og

ii) kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning svarende til:

— mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren)

— kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof

— tilførsel af kvælstofforbindelser fra husdyrgødning

— tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning og anden gødning.

2. Disse foranstaltninger skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug.

Den fastsatte mængde pr. hektar skal være den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N. Dog kan medlemsstaterne:

a) under det første fireårige handlingsprogram tillade en mængde husdyrgødning, som indeholder op til 210 kg N

b) under og efter det første fireårige handlingsprogram fastsætte andre mængder end dem, der er fastsat ovenfor. Disse mængder skal fastsættes således, at de ikke hindrer opfyldelsen af de formål, der er angivet i artikel 1, og der skal ligge objektive kriterier til grund for dem, f.eks:

— lang vækstsæson

— afgrøder, der optager meget kvælstof

— højt nedbørsoverskud i den sårbare zone

— jordbund med usædvanlig høj denitrifikationsevne.

Hvis en medlemsstat tillader andre mængder i henhold til dette litra b), underretter den Kommissionen, som undersøger medlemsstatens begrundelse herfor efter fremgangsmåden i artikel 9.

3. Medlemsstaterne kan beregne de i punkt 2 nævnte mængder på grundlag af antallet af dyr.

4. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvorledes de anvender bestemmelserne i punkt 2. På baggrund af de modtagne oplysninger kan Kommissionen, såfremt den finder det nødvendigt, forelægge Rådet passende forslag i overensstemmelse med artikel 11.«

8 Direktivets artikel 6 har følgende ordlyd:

»1. Med henblik på udpegelse af sårbare zoner og ændringer i listen over disse zoner skal medlemsstaterne:

a) inden to år efter meddelelsen af dette direktiv over en periode på et år overvåge nitratkoncentrationen i ferskvand:

i) på prøveudtagningssteder for overfladevand som omhandlet i artikel 5, stk. 4, i direktiv 75/440/EØF og/eller på andre prøveudtagningssteder, som er repræsentative for medlemsstaternes overfladevand, mindst én gang om måneden og hyppigere i perioder med stor vandføring

ii) på prøveudtagningssteder, som er repræsentative for medlemsstaternes grundvandsførende lag, med regelmæssige mellemrum og under hensyntagen til bestemmelserne i direktiv 80/778/EØF

b) gentage det i litra a) skitserede overvågningsprogram mindst hvert fjerde år, dog ikke på de prøveudtagningssteder, hvor nitratkoncentrationen i alle tidligere prøver har været under 25 mg/l, og hvor der ikke er konstateret nye faktorer, som kan formodes at øge nitratindholdet; i sådanne tilfælde er det kun nødvendigt at gentage overvågningsprogrammet hvert ottende år

c) på ny undersøge eutrofieringsgraden af fersk overfladevand, flodmundinger og kystvand hvert fjerde år.

2. De referencemålemetoder, der er nævnt i bilag IV, skal anvendes.«

9 Referencemålemetoderne, der er omhandlet i direktivets artikel 6, er i bilag IV til direktivet med overskriften »Referencemålemetoder« defineret som følger:

»Kunstgødning

Målemetoden for kvælstofforbindelser er den, der er beskrevet i Kommissionens direktiv 77/535/EØF af 22. juni 1977 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om stikprøve- og analysemetoder for gødning, senest ændret ved direktiv 89/519/EØF.

Ferskvand, kystvand og havvand

Nitratkoncentrationen måles i overensstemmelse med artikel 4a, stk. 3, i Rådets beslutning 77/795/EØF af 12. december 1977 om indførelse af en fælles procedure for udveksling af oplysninger vedrørende kvaliteten af fersk overfladevand i Fællesskabet, ændret ved beslutning 86/574/EØF.«

10 Direktivets artikel 10 fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne forelægger for den fireårsperiode, der følger efter meddelelsen af dette direktiv, og for hver efterfølgende fireårsperiode Kommissionen en rapport med de oplysninger, der er omhandlet i bilag V.

2. Rapporter i henhold til denne artikel skal forelægges for Kommissionen inden seks måneder efter udløbet af den periode, de vedrører.«

11 Direktivets bilag V med overskriften »Oplysninger, der skal findes i de i artikel 10 omhandlede rapporter« opregner disse som følger:

»1. En redegørelse for de forebyggende foranstaltninger, der er truffet i henhold til artikel 4.

2. Et kort, der viser følgende:

a) vand, der er kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, og bilag I, idet det for hvert vandområde oplyses, hvilke af kriterierne i bilag I der er anvendt med henblik på kortlægningen

b) hvor de udpegede sårbare zoner ligger, idet der skelnes mellem eksisterende zoner og zoner, som er udpeget siden sidste rapport.

3. En sammenfatning af resultaterne af den i artikel 6 omhandlede overvågning, herunder en redegørelse for de betragtninger, som førte til udpegelsen af hver enkelt sårbar zone eller til en ændring af eller tilføjelse til listen over udpegede sårbare zoner.

4. En sammenfatning af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i henhold til artikel 5, herunder navnlig:

a) de foranstaltninger, der kræves i henhold til artikel 5, stk. 4, litra a) og b)

b) de oplysninger, der kræves i henhold til bilag III, punkt 4

c) supplerende eller skærpede foranstaltninger, der er truffet i henhold til artikel 5, stk. 5

d) en sammenfatning af resultaterne af de overvågningsprogrammer, som gennemføres i henhold til artikel 5, stk. 6

e) medlemsstaternes vurderinger af, inden for hvilken frist det vand, der er kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, sandsynligvis vil kunne forventes at opfylde målsætningerne i handlingsprogrammet, sammen med en angivelse af den usikkerhedsgrad, der er indbygget i disse vurderinger.«

12 Ifølge direktivets artikel 12, stk. 1, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden to år fra dets meddelelse og straks underrette Kommissionen derom.

## Den administrative procedure

13 Den 25. april 1997 tilsendte Kommissionen Den Italienske Republik en åbningsskrivelse, hvori den anførte, at den ikke havde modtaget den i direktivets artikel 10 omhandlede rapport vedrørende den første fireårsperiode efter meddelelsen af direktivet, dvs. perioden fra den 20. december 1991 til den 20. december 1995. Der blev i denne skrivelse ligeledes gjort opmærksom på manglen på enhver oplysning om for det første udarbejdelsen af de i direktivets artikel 5 omhandlede handlingsprogrammer, og for det andet udførelsen af de i direktivets artikel 6 nævnte overvågningsforanstaltninger.

14 De italienske myndigheder svarede ved skrivelse af 16. juli 1997, hvormed de fremsendte dokumenter vedrørende de af visse italienske regioner vedtagne foranstaltninger for at beskytte overfladevandet og grundvandet mod forurening fra landbrug og husdyravl.

15 Kommissionen var af den opfattelse, at disse oplysninger ikke udgjorde en rapport i direktivets artikel 10's forstand, og at de ikke gjorde det muligt for denne på tilfredsstillende måde at kontrollere overholdelsen af direktivets artikel 5 og 6 vedrørende henholdsvis handlingsprogrammerne og overvågningen af nitratkoncentrationerne i ferskvand. Ved skrivelse af 19. februar 1998 fremsendte Kommissionen derfor en begrundet udtalelse til Den Italienske Republik, hvori den konstaterede, at denne stat havde tilsidesat sine forpligtelser, idet den ikke inden for den fastsatte frist havde vedtaget de nødvendige

bestemmelser til gennemførelse af direktivet i national ret, og især ikke havde overholdt forpligtelserne i direktivets artikel 5, 6 og 10, og Kommissionen gav medlemsstaten en frist på to måneder til at efterkomme udtalelsen.

16 Ved skrivelse af 18. september 1998 fremsendte de italienske myndigheder en rapport til Kommissionen om status for fremskridtene ved gennemførelsen af direktivet (herefter »rapporten« eller »rapporten af 18. september 1998«). Der blev i denne rapport gjort rede for status for udarbejdelsen af en kodeks for godt landmandskab og vedtagelsen i nogle italienske regioner af foranstaltninger til beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater.

17 Da Kommissionen fandt, at denne rapport ikke opfyldte betingelserne i direktivets artikel 10, og at de oplysninger, Kommissionen var i besiddelse af, ikke gjorde det muligt for den at sikre sig, at forpligtelserne i direktivets artikel 5 og 6 var blevet fuldstændig overholdt af Den Italienske Republik, anlagde den nærværende sag.

18 Kommissionen har i stævningen ikke længere fremsat det klagepunkt, som den gjorde gældende i den begrundede udtalelse, om, at Den Italienske Republik ikke har vedtaget de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet i national ret, men den henholder sig til de specifikke forpligtelser i direktivets artikel 5, 6 og 10.

19 Kommissionen havde desuden den 20. maj 1997 anlagt en sag mod Den Italienske Republik med påstand om manglende gennemførelse af direktivet i italiensk ret og manglende udpegning af sårbare zoner i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2. Dette sagsanlæg førte til dom af 25. februar 1999 (sag C-195/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1169), hvorved Domstolen fastslog, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, idet den ikke inden for den fastsatte frist ved lov eller administrativt havde udstedt de bestemmelser, der var nødvendige for at

gennemføre dette direktiv, eller givet Kommissionen underretning herom, og idet den navnlig ikke havde opfyldt den forpligtelse, der var fastsat i direktivets artikel 3, stk. 2.

20 Den 11. maj 1999 vedtog Den Italienske Republik lovdekret nr. 152 (supplement til GURI nr. 124 af 29.5.1999) om de nationale gennemførelsesforanstaltninger i direktivets artikel 12's forstand, og navnlig en definition af sårbare zoner i medfør af direktivets artikel 3, stk. 2. Den italienske regering er af den opfattelse, at den ved dette dekret, der er bilagt svarskriftet i nærværende sag, har opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Italien.

**Formaliteten**

*Parternes argumenter*

21 Den italienske regering har gjort gældende, at sagen skal afvises som følge af, at påstandene heri indeholder væsentlige forskelle i forhold til klagepunkterne i den begrundede udtalelse. Ifølge regeringen:

— er det grundlæggende klagepunkt om manglende gennemførelse af direktivet implicit frafaldet

— er klagepunktet, der er støttet på direktivets artikel 5, ændret: Det er ikke længere manglen på programmer, der påtales, men at der mangler handlingsprogrammer, som har det indhold og opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 5, stk. 1

— er klagepunktet, der er støttet på direktivets artikel 6, ændret og vedrører nu det ufuldstændige og ukorrekte forløb af kontrollen

— er klagepunktet, der er støttet på direktivets artikel 10, ændret og vedrører nu den manglende fremlæggelse af en fuldstændig rapport.

22 Ifølge den italienske regering har Kommissionen foretaget disse ændringer efter at have gennemgået rapporten af 18. september 1998. Regeringen gør gældende, at Kommissionen burde have foretaget de nævnte ændringer inden for rammerne af den administrative procedure, og at den således burde have fremsendt en ny begrundet udtalelse eller i det mindste en supplerende udtalelse i stedet for at anlægge en sag, som objektivt adskiller sig fra klagepunkterne i den begrundede udtalelse af 19. februar 1998. Stævningen drager faktisk for første gang de handlinger, som Den Italienske Republik har foretaget for at gennemføre direktivet, ind i sagen, og stiller medlemsstaten over for helt nye krav til tilrettelæggelsen af sit forsvar.

23 Den italienske regering har i duplikken gentaget argumentationen om, at Kommissionen, idet den anmoder Domstolen om at fastslå, at den italienske regering ikke har fremlagt en fuldstændig rapport, anmoder om en afgørelse vedrørende bemærkningerne angående den rapport, der blev fremlagt efter den begrundede udtalelse. En af den begrundede udtalelses væsentligste formål består i at sætte medlemsstaten i stand til at undgå at blive indstævnet ved Domstolen ved at efterkomme den holdning, Kommissionen har givet udtryk for, inden for den i udtalelsen fastsatte frist. Den italienske regering er blevet nægtet denne mulighed, der er garanteret i traktaten.

24 Den italienske regering har under retsmødet desuden rejst indsigelse på grundlag af en overtrædelse af princippet non bis in idem. Kommissionen anmoder nemlig Domstolen om på ny at fastslå, at Den Italienske Republik ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til direktivet, som Domstolen allerede har gjort det i dommen i sagen Kommissionen mod Italien.

25 Kommissionen har bestridt, at påstandene i stævningen indeholder ændringer i forhold til klagepunkterne i den begrundede udtalelse. Ifølge Kommissionen vedrører klagepunkterne i denne ikke så meget de manglende handlingsprogrammer, overvågningsforanstaltninger og rapporter generelt, men mere præcist den omstændighed, at disse ikke er i overensstemmelse med direktivets krav.

26 Til trods for, at den frist på to måneder, som var fastsat i den begrundede udtalelse, for længst er overskredet, har Kommissionen gennemgået rapporten af 18. september 1998 med henblik på at kontrollere, om den eventuelt indeholdt elementer, der kunne påvise, at Den Italienske Republik havde opfyldt de omhandlede forpligtelser, dvs. udarbejdelsen af handlingsprogrammer i henhold til direktivets artikel 5 og bilag III, overvågning af ferskvand, som påkrævet i direktivets artikel 6 og bilag IV, samt udarbejdelse af den rapport, der er omhandlet i direktivets artikel 10 og bilag V. Det fremgår af denne gennemgang, at de italienske myndigheder havde truffet visse foranstaltninger for at sætte disse bestemmelser i kraft, men at de ovenfor nævnte forpligtelser endnu ikke er opfyldt i overensstemmelse med direktivet.

*Domstolens bemærkninger*

27 For så vidt angår overtrædelsen af princippet non bis in idem bemærkes, at Domstolen i domskonklusionen i sagen Kommissionen mod Italien fastslog, at

Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, idet den ikke inden for den fastsatte frist ved lov eller administrativt har udstedt de bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre dette direktiv, eller givet Kommissionen underretning herom, og idet den navnlig ikke har opfyldt den forpligtelse, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 2.

28 Anvendelsen af adverbiet »navnlig« kunne betyde, at dommen i sagen Kommissionen mod Italien vedrører direktivet i sin helhed. En gennemgang af parternes påstande og anbringender samt Domstolens præmisser til støtte for domskonklusionen i sagen viser imidlertid klart, at dommen kun vedrører forpligtelserne i direktivets artikel 3, stk. 2, og artikel 12, stk. 1.

29 Da Kommissionen i nærværende sag har frafaldet det klagepunkt, der var angivet i den begrundede udtalelse af 19. februar 1998 og støttet på en manglende gennemførelse af direktivet, vedrører denne sag udelukkende bestemmelser, der ikke var draget ind i den sag, der førte til dommen i sagen Kommissionen mod Italien, dvs. direktivets artikel 5, 6 og 10, og princippet non bis in idem overtrædes således ikke.

30 For så vidt angår Kommissionens påståede ændring af de andre klagepunkter bemærkes, at klagepunkterne i den begrundede udtalelse navnlig vedrører Den Italienske Republiks manglende overholdelse af forpligtelserne i direktivets artikel 5, 6 og 10. På tidspunktet for udarbejdelsen af den begrundede udtalelse påtalte Kommissionen, at den som følge af Den Italienske Republiks manglende fremlæggelse af de i disse artikler omhandlede oplysninger, ikke besad de nødvendige oplysninger til at kunne kontrollere den faktiske opfyldelse af de nævnte forpligtelser.

31 Selv om de efterfølgende oplysninger, og navnlig rapporten af 18. september 1998, har gjort det muligt for Kommissionen at præcisere klagepunkterne, er

genstanden for påstandene i sagen ikke desto mindre i det væsentlige den samme, nemlig overholdelsen af forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 5, 6 og 10 (jf. i denne retning dom af 12.3.1987, sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland, »Reinheitsgebot for øl«, Sml. s. 1227, præmis 22). Som det fremgår af den skriftlige og mundtlige forhandling for Domstolen er den berørte medlemsstat blevet tilstrækkeligt informeret om klagepunkterne og har haft mulighed for rettidigt at varetage sine interesser i henhold til bestemmelserne i traktatens artikel 169.

32 Den italienske regerings formalitetsindsigelse kan således ikke tages til følge.

## Realiteten

33 Kommissionen har fremført tre klagepunkter mod Den Italienske Republik. Det første er støttet på undladelsen af at udarbejde handlingsprogrammer, der opfylder kravene i direktivets artikel 5. Det andet er baseret på, at de overvågningsforanstaltninger, der er fastsat i direktivets artikel 6, ikke er udført fuldt ud og på korrekt måde. Det tredje er støttet på den manglende udarbejdelse og fremlæggelse af en fuldstændig rapport, som fastsat i direktivets artikel 10. Dette sidste klagepunkt behandles først.

### *Klagepunktet vedrørende direktivets artikel 10*

34 Kommissionen har henvist til, at direktivets artikel 10 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til for hver fireårsperiode at forelægge Kommissionen en rapport

med de oplysninger, der er omhandlet i direktivets bilag V. Den første rapport skulle dække perioden fra den 20. december 1991 til den 20. december 1995, og den skulle forelægges Kommissionen inden seks måneder efter sidstnævnte dato, dvs. før den 20. juni 1996.

35 Kommissionen har gjort gældende, at Den Italienske Republik ikke har fremsendt en rapport inden den 20. juni 1996. Desuden opfylder hverken de dokumenter, der er bilagt skrivelsen af 16. juli 1997, eller rapporten af 18. september 1998, som de italienske myndigheder har fremlagt, kravene i direktivet.

36 Den italienske regering har heroverfor gjort gældende, at den i rapporten af 18. september 1998 har præsenteret en sammenstillende fremstilling over konstateret forurening forårsaget af nitrater og de foranstaltninger, der er truffet for at opnå de i direktivets artikel 1 fastsatte formål. Rapportens forholdsvis kortfattede karakter er ikke i strid med forskrifterne i direktivets bilag V, punkt 3 og 4, vedrørende henholdsvis resultaterne af overvågningen og handlingsprogrammerne, som kun kræver, at rapporten indeholder en sammenfatning.

37 Under disse omstændigheder har den italienske regering gjort gældende, at der ikke i medfør af bestemmelserne i direktivets artikel 10 og bilag V lader til at være tilstrækkeligt præcise forhold til at fastslå et traktatbrud, der ikke består i en manglende rapport, men i en rapports ufuldstændige karakter.

38 Det bemærkes hertil, at det følger af fast praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 14.6.2001, sag C-207/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4571, præmis 27).

39 Det følger heraf, at der for at tage stilling til, hvorvidt der foreligger en overtrædelse af direktivets artikel 10 eller ej, ikke skal tages hensyn til rapporten af 18. september 1998, da den er fremlagt flere måneder efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Der skal i denne forbindelse udelukkende tages hensyn til de dokumenter, som de italienske myndigheder har fremsendt til Kommissionen den 16. juli 1997.

40 Da de i rapporten beskrevne gennemførelsesforanstaltninger, som generaladvokaten har anført i punkt 26 i forslaget til afgørelse, derimod ikke nødvendigvis er truffet for sent, kan de tages i betragtning ved bedømmelsen af, hvorvidt den påståede overtrædelse af direktivets artikel 5 og 6 foreligger.

41 Det bemærkes, at de dokumenter, som de italienske myndigheder har fremsendt til Kommissionen den 16. juli 1997, ikke indeholder en redegørelse for de forebyggende foranstaltninger, der er truffet i henhold til direktivets artikel 4, som foreskrevet i direktivets bilag V, punkt 1. Desuden indeholder disse dokumenter ikke et kort, der viser vandområder eller udpegede sårbare zoner, som fastsat i direktivets bilag V, punkt 2. Herudover vedrører de nævnte dokumenter kun de to selvstyrende provinser og syv af Den Italienske Republiks 19 regioner. Oplysningerne i disse dokumenter er for ufuldstændige til at udgøre en sammenfatning af resultaterne af overvågningen eller en sammenfatning af handlingsprogrammerne som omhandlet i direktivets bilag V, henholdsvis punkt 3 og 4.

42 Det kan således konstateres, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 10, idet den har undladt at forelægge Kommissionen en rapport, som fastsat i denne bestemmelse.

*Klagepunktet vedrørende direktivets artikel 5*

43 Kommissionen har henvist til, at direktivets artikel 5 pålægger medlemsstaterne at udarbejde handlingsprogrammer for de sårbare zoner inden to år efter den oprindelige udpegelse af disse. Nævnte bestemmelse og direktivets bilag III præciserer det indhold, som disse handlingsprogrammer skal have. På datoen for anlæggelsen af nærværende sag havde Den Italienske Republik ikke vedtaget handlingsprogrammer med dette indhold. De initiativer, som de italienske myndigheder har taget, er enten for afvigende eller for generelle til at opfylde denne forpligtelse.

44 Den italienske regering har fremlagt lovdekret nr. 152, der er vedtaget efter anlæggelsen af sagen, som bilag til svarskriftet. Dekretet udpeger bl.a. de sårbare zoner på nationalt plan i medfør af direktivets artikel 3. Den har gjort gældende, at hvis dette anbringende er baseret på den forudsætning, at Den Italienske Republik skulle kortlægge de sårbare zoner, drejer det sig om en overtrædelse af direktivets artikel 3, hvilken ligger uden for rammerne af den foreliggende traktatbrudsprocedure.

45 Dette argument kan ikke tages til følge. Det bemærkes, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig sin forsinkede gennemførelse af et direktiv som retfærdiggørelse for ikke at opfylde andre forpligtelser efter samme direktiv eller for at opfylde disse for sent (jf. dom af 13.4.2000, sag C-274/98, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 2823, præmis 22).

46 Den italienske regering har desuden gjort gældende, at Kommissionens anbringende er tvetydigt og generelt: Tvetydigt fordi det ikke er muligt klart at se, om det omfatter den fuldstændige mangel på programmer for ikke udpegede områder, og generelt fordi Kommissionen ikke præcist angiver de påståede mangler for så vidt angår særligt de vedtagne programmer.

47 Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af fast retspraksis, at det under en traktatbrudssag i medfør af traktatens artikel 169 påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, og at Kommissionen ikke herved kan påberåbe sig nogen formodning (jf. bl.a. dom af 16.11.2000, sag C-214/98, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 9601, præmis 42).

48 De dokumenter, der er sendt til Kommissionen af de italienske myndigheder den 16. juli 1997, og rapporten af 18. september 1998 indeholder ikke oplysninger med hensyn til vedtagelsen af foranstaltninger, der kunne være en del af et handlingsprogram som omhandlet i direktivets artikel 5 for så vidt angår regionerne Puglia og Calabrien. Disse dokumenter viser en næsten fuldstændig mangel på sådanne foranstaltninger for så vidt angår regionerne Abruzzo og Marche. Det fremgår desuden, at selv om foranstaltninger, som de i direktivet krævede, var planlagt i regionerne Ligurien og Campanien, var de endnu ikke vedtaget den 18. september 1998. Endelig angiver disse dokumenter kun punktvise foranstaltninger for så vidt angår regionerne Lazio og Sicilien. Det fremgår således tilstrækkeligt af sagen, at de italienske myndigheder for alle disse regioner ikke inden for den fastsatte frist har udarbejdet handlingsprogrammer som omhandlet i direktivets artikel 5.

49 Derimod angiver dokumenterne af 16. juli 1997 og rapporten af 18. september 1998 for andre regioner og selvstyrende provinser i Den Italienske Republik en række foranstaltninger, der kunne være en del af handlingsprogrammer som omhandlet i direktivets artikel 5.

50 Den omstændighed, at sådanne foranstaltninger er blevet vedtaget før udpegningen af de sårbare zoner i lovdekret nr. 152 forhindrer ikke, at de er handlingsprogrammer i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 5. Som generaladvokaten har anført i punkt 48 i forslaget til afgørelse, forhindrer direktivet ikke, at der træffes forberedende foranstaltninger med henblik på udfærdigelse af handlingsprogrammer, selv om den formelle udpegning af de sårbare zoner er sket med forsinkelse.

51 Kommissionen har imidlertid ikke præcist påvist, hvori de trufne foranstaltninger i de nævnte regioner og provinser er mangelfulde, men begrænser sig på dette punkt til at påberåbe sig generelle argumenter. Efter en gennemgang af sagen skal det konstateres, at sagsanlægget i denne forbindelse mangler den nødvendige præcision og ikke er understøttet af tilstrækkelige beviser.

52 Det følger af de ovenstående betragtninger, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 5, idet den har undladt at udarbejde handlingsprogrammer i artiklens forstand.

*Klagepunktet vedrørende direktivets artikel 6*

53 Ifølge Kommissionen viser den dokumentation, de italienske myndigheder har tilvejebragt, at i mindst fem regioner (Ligurien, Lombardiet, Veneto, Marche og Campanien) var overvågningsforanstaltningerne ikke blevet udført i overensstemmelse med kravene i direktivets artikel 6, og at i fem andre regioner (Piemonte, Umbrien, Lazio, Molise og Sicilien) og i de to selvstyrende provinser (Trento og Bolzano) var kontrollen blevet udført på en delvist utilstrækkelig måde, og at i tre andre regioner (Abruzzo, Puglia og Calabrien) viser den totale mangel på oplysninger, at overvågningsforpligtelserne ikke var blevet overholdt. Under disse omstændigheder har Kommissionen fundet, at Den Italienske Republik har tilsidesat forpligtelsen i direktivets artikel 6.

54 Den italienske regering har gjort gældende, at de omhandlede foranstaltninger helt og holdent henhører under gennemførelsen, og at deres funktion, som er at gøre det muligt at kortlægge de sårbare zoner, er en forudsætning for direktivets iværksættelse. Da denne forpligtelse udelukkende har til formål at sikre implementeringen af direktivets artikel 3, kan overholdelsen af den ikke

bedømmes adskilt fra den endelige forpligtelse. Med andre ord kan direktivets artikel 6 kun være tilsidesat, for så vidt som forsømmelsen af overvågningsforpligtelsen medfører en tilsidesættelse af direktivets artikel 3. Dette anbringende er således uden grundlag, for så vidt som Kommissionen ikke godtgør, at den påståede ufuldstændige karakter af de nævnte foranstaltninger har medført en tilsidesættelse af direktivets artikel 3. Den italienske regering har subsidiært gjort gældende, at anbringendet ikke kan tages til følge som følge af dets generelle, upræcise og uunderbyggede karakter. Rapportens eventuelle ufuldstændige karakter kan ikke udgøre bevis for den manglende vedtagelse af de i direktivets artikel 6 fastsatte foranstaltninger. Regeringen har tilføjet, at der er blevet udført kontrolforanstaltninger i medfør af direktivets artikel 6, stk. 1, litra a), og bilag IV, og således inden for rammerne af anvendelsen af de andre direktiver, som er nævnt heri. Oplysningerne herom var allerede blevet fremsendt ved brug af metoden med »standardiserede oplysninger«.

55 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at forpligtelsen i direktivets artikel 6 er en specifik forpligtelse, som kan adskilles fra de andre forpligtelser i direktivet, og hvis manglende overholdelse har sine egne følger. Den har tilføjet, at en korrekt gennemførelse af artikel 6 kræver, at de nationale myndigheder overholder de frister og vilkår, der er fastsat, uden at det er tilstrækkeligt at henvise til de overvågningsvilkår, der er indført ved andre fællesskabsdirektiver. Ud fra dette synspunkt er det uden større betydning, at de italienske myndigheder allerede har fremsendt resultaterne fra de udførte overvågningsforanstaltninger til Kommissionen efter metoden med »standardiserede oplysninger«. Nettet af prøveudtagningssteder, hyppigheden af prøveudtagninger og behandlingen af dataene som fastsat i det omstridte direktiv er forskellige fra dem, der findes inden for rammerne af direktiverne om »standardiserede oplysninger«. Kommissionen har endelig for så vidt angår manglen på beviser gjort gældende, at den under den administrative procedure anmodede de italienske myndigheder om at fremlægge de elementer, der kunne påvise, at forpligtelsen i direktivets artikel 6 var blevet overholdt. De tilvejebragte oplysninger viser klart, at de omhandlede overvågningsforanstaltninger ikke var blevet udført i overensstemmelse med direktivets krav.

56 Den italienske regering har heroverfor gjort gældende, at Kommissionen ikke har præciseret, hvilke af de tilvejebragte oplysninger der viser, at de omhandlede

kontroller ikke er blevet udført i overensstemmelse med direktivet i mindst fem regioner. Regeringen er af den opfattelse, at Kommissionen ikke kan godtgøre et traktatbrud ved at påberåbe sig en mangel på oplysninger. Manglen på oplysninger om gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv kan nemlig kun udgøre beviset for manglende udførelse af de nævnte foranstaltninger, hvis den omstændighed, at oplysningerne ikke er blevet tilvejebragt, udgør en tilsidesættelse af en oplysningspligt. Der er imidlertid ikke fastsat nogen forpligtelse for medlemsstaten til at oplyse Kommissionen om udførelsen af de kontroller, der er pålagt i direktivets artikel 6. Den italienske regering har i øvrigt nægtet at have modtaget en sådan anmodning fra Kommissionen.

57 Det skal i denne forbindelse for det første konstateres, at forpligtelsen til at foretage overvågningsforanstaltninger vedrørende nitratkoncentrationer som foreskrevet i direktivets artikel 6 gælder uafhængigt af forpligtelsen i direktivets artikel 3 til at udpege sårbare zoner. Selv om forpligtelsen til at træffe sådanne foranstaltninger oprindeligt var fastsat med henblik på at udpege de sårbare zoner, vedbliver den at bestå, efter at den første udpegelse af disse er foretaget, og dette med henblik på at revidere den udfærdigede liste.

58 Det er for det andet rigtigt, således som den italienske regering med rette har anført, at direktivets artikel 6 ikke pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at oplyse Kommissionen om de foretagne skridt for at gennemføre denne bestemmelse. Direktivets artikel 10 og bilag V, punkt 3, fastsætter derimod, at medlemsstaterne skal fremlægge Kommissionen en rapport, der bl.a. skal indeholde »en sammenfatning af resultaterne af den i [direktivets] artikel 6 omhandlede overvågning«.

59 Det er netop, fordi der ikke foreligger en sådan rapport, at Kommissionen i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse har påstået, at den ikke besad de nødvendige oplysninger til at kunne kontrollere Den Italienske Republiks gennemførelse af overvågningsforanstaltningerne fastsat i direktivets artikel 6. Ved at tilsende denne medlemsstat en åbningsskrivelse, hvori medlemsstaten opfordres til at fremsætte sine bemærkninger og til at efterkomme den begrundede udtalelse, har Kommissionen faktisk anmodet om fremsendelse af de relevante oplysninger.

60 Det er som svar på disse opfordringer, at de italienske myndigheder har fremsendt dokumenterne af 16. juli 1997 og rapporten af 18. september 1998 til Kommissionen. Henset hertil konstateres det, at de italienske myndigheder har givet Kommissionen oplysninger som dem, der er krævet i direktivets artikel 10 og bilag V, punkt 3, for alle regioner og selvstyrende provinser i Den Italienske Republik undtagen tre af disse, dvs. Abruzzo, Puglia og Calabrien, for hvilke der ikke er tilvejebragt nogen oplysninger.

61 For disse tre regioner kan den fuldstændige mangel på oplysninger i sagen betragtes som et tilstrækkeligt tegn på en tilsidesættelse af direktivets artikel 6. For så vidt angår de andre regioner og selvstyrende provinser påhvilede det Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, samt at fremlægge de oplysninger for Domstolen, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud (jf. bl.a. dom af 29.5.2001, sag C-263/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4195, præmis 27).

62 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Kommissionen ikke har tilvejebragt beviser for sin påstand om, at overvågningsforanstaltningerne ikke er blevet udført i overensstemmelse med direktivets artikel 6 i regionerne Ligurien, Lombardiet, Veneto, Marche og Campanien. Kommissionen præciserer ikke yderligere grundene til, at kontrollerne skulle være udført på en delvist utilfredsstillende måde i de to provinser Trento og Bolzano samt i de fem regioner Piemonte, Umbrien, Lazio, Molise og Sicilien, og tilvejebringer heller ikke bevis for denne påstand.

63 Det følger af de ovenstående betragtninger, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 6, idet den har undladt at udføre de overvågningsforanstaltninger, der er fastsat i denne artikel.

Sagens omkostninger

64 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, 6 og 10 i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, idet den har undladt

— at udarbejde handlingsprogrammer i direktivets artikel 5's forstand

— at udføre de overvågningsforanstaltninger, der er fastsat i direktivets artikel 6

— at indgive en rapport til Kommissionen som fastsat i direktivets artikel 10.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Colneric Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. november 2001.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling