DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 8 november 2001 *

I mål C-127/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P. Stancanelli, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av P.G. Ferri, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten

— genom att inte ha utarbetat ett eller flera av de åtgärdsprogram med sådant innehåll och på de villkor som föreskrivs i artikel 5 i rådets direktiv

* Rättegångsspråk: italienska.

91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192),

— genom att ha underlåtit att på ett fullständigt och korrekt sätt genomföra de övervakningsåtgärder som föreskrivs i artikel 6 i direktivet, och

— genom att ha underlåtit att utarbeta och till kommissionen lämna en sådan fullständig rapport som avses i artikel 10 i direktivet.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen N. Colneric, tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris och J.N. Cunha Rodrigues (referent),

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 8 februari 2001, vid vilken kommissionen företräddes av P. Stancanelli och Republiken Italien företräddes av M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

och efter att den 31 maj 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 14 april 1999, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten genom att underlåta att

— utarbeta ett eller flera av de åtgärdsprogram med sådant innehåll och på de villkor som föreskrivs i artikel 5 i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192, nedan kallat direktivet),

— på ett fullständigt och korrekt sätt genomföra de övervakningsåtgärder som föreskrivs i artikel 6 i direktivet, och

— utarbeta och till kommissionen lämna en sådan fullständig rapport som avses i artikel 10 i direktivet.

Tillämpliga bestämmelser

2 Direktivets syfte är enligt dess artikel 1 att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket, och att förhindra ytterligare sådan förorening.

3 För att uppfylla detta syfte skall medlemsstaterna enligt direktivet vidta en rad åtgärder enligt ett tidsschema där fristerna utgår ifrån den tidpunkt då direktivet delgavs, det vill säga den 19 december 1991.

4 Således föreskrivs i artikel 3.2 i direktivet att medlemsstaterna inom en tvåårsperiod från delgivningen skall ange de områden som är känsliga för föroreningar, och att de inom 6 månader skall underrätta kommissionen om dessa områden.

5 I artikel 4 i direktivet föreskrivs följande:

"1. I syfte att för alla vatten åstadkomma en allmän skyddsnivå mot föroreningar, skall medlemsstaterna inom två år efter dagen för anmälan av detta direktiv

a) utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed som kan tillämpas av jordbrukare på frivillig basis och som åtminstone omfattar de punkter som anges i bilaga 2 avsnitt A,

b) vid behov, för att främja tillämpningen av riktlinjerna, införa ett program med bestämmelser om utbildning av och information till jordbrukare.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen lämna uppgifter om den närmare utformningen av sina riktlinjer för god jordbrukssed och kommissionen skall ta in upplysningar om detta i den rapport som avses i artikel 11. Mot bakgrund av dessa upplysningar kan kommissionen om den finner det nödvändigt föreslå rådet lämpliga åtgärder."

6 I artikel 5 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Inom två år efter det att områden första gången angavs enligt artikel 3.2, eller inom ett år från varje ytterligare angivande enligt artikel 3.4, skall medlemsstaterna för att uppnå de syften som anges i artikel 1 upprätta åtgärdsprogram som avser de angivna känsliga områdena.

2. Ett åtgärdsprogram kan avse alla känsliga områden inom medlemsstatens territorium. Om medlemsstaten finner det lämpligt kan olika åtgärdsprogram upprättas för olika känsliga områden eller delar av områden.

3. I åtgärdsprogrammen skall hänsyn tas till

a) tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, främst om tillförseln av kväve från jordbruksverksamhet och från andra källor,

b) miljöförhållandena i de berörda områdena i medlemsstaten i fråga.

4. Åtgärdsprogrammen skall genomföras inom fyra år från det att de upprättades och skall omfatta följande obligatoriska åtgärder:

a) åtgärderna i bilaga 3,

b) de åtgärder som medlemsstaterna har angett i sina riktlinjer för god jordbrukssed enligt artikel 4, utom när detta är överflödigt på grund av åtgärderna i bilaga 3.

5. Inom ramen för åtgärdsprogrammen skall medlemsstaterna dessutom vidta sådana ytterligare eller skärpta åtgärder som de bedömer vara nödvändiga om det inledningsvis eller på grund av erfarenheterna vid genomförandet av åtgärdsprogrammen visar sig att de åtgärder som avses i punkt 4 inte är tillräckliga för att uppnå de syften som anges i artikel 1. Medlemsstaterna skall vid valet av åtgärder ta hänsyn till om åtgärderna är effektiva och lönsamma i förhållande till andra tänkbara förebyggande åtgärder.

6. Medlemsstaterna skall utarbeta och genomföra lämpliga övervakningsprogram för att utvärdera effekten av åtgärdsprogram enligt denna artikel.

En medlemsstat som tillämpar artikel 5 inom hela sitt nationella territorium skall övervaka nitrathalten i vattensystemen (ytvatten och grundvatten) på utvalda mätplatser, så att det blir möjligt att fastställa omfattningen av den nitratförorening av vatten som orsakas av jordbruket.

7. Medlemsstaterna skall minst vart fjärde år se över och om nödvändigt ändra sina åtgärdsprogram, inbegripet eventuella ytterligare åtgärder som vidtagits i enlighet med punkt 5. De skall underrätta kommissionen om ändringar i åtgärdsprogrammen."

7 Bilaga 3 till direktivet har titeln "Åtgärder som skall ingå i åtgärdsprogram enligt artikel 5.4 a", till vilken artikel 5 hänvisar, har följande lydelse:

"1. Åtgärderna skall omfatta regler om

1) tidsperioder när spridning på mark av vissa typer av gödselmedel är förbjuden,

2) stallgödselbehållarnas lagringskapacitet, vilken skall överstiga den som erfordras för lagring under den längsta period som det i ett känsligt område är förbjudet att sprida gödselmedel, utom i fall då det kan visas för den behöriga myndigheten att den mängd gödsel som överstiger lagringskapaciteten kan bortskaffas på ett sådant sätt att miljön inte kommer till skada,

3) att begränsa spridning på mark av gödselmedel enligt god jordbrukssed och med beaktande av det känsliga områdets egenskaper, särskilt i fråga om

a) markbeskaffenhet, jordtyp och lutning,

b) klimatförhållanden, nederbörd och bevattning,

c) markanvändning och jordbruksmetoder, inbegripet växtföljd, och med utgångspunkt från en balans mellan

i) grödans beräknade kvävebehov, och

ii) kvävetillförseln till grödorna från jorden och från gödselmedel motsvarande

— den mängd kväve som finns i jorden vid den tidpunkt då grödans kvävebehov ökar väsentligt (återstående mängder vid slutet av vintern),

— det kväve som tillförs via nettomineraliseringen av jordens förråd av organiskt kväve,

— tillförsel av kväveföreningar via stallgödsel,

— tillförsel av kväveföreningar via handelsgödsel och annat gödselmedel.

2. Dessa åtgärder skall säkerställa att den mängd stallgödsel som för varje gård eller djurbesättning årligen sprids på marken, inbegripet det som djuren själva tillför, inte överskrider en viss mängd per hektar.

Den fastställda mängden per hektar skall vara den mängd gödsel som innehåller 170 kg N. Dock får medlemsstaterna

a) under det första fyraåriga åtgärdsprogrammet tillåta en mängd gödsel som innehåller högst 210 kg N,

b) under och efter det första fyraåriga åtgärdsprogrammet fastställa andra mängder än de ovan angivna. Dessa mängder skall fastställas på ett sådant sätt att det inte inverkar på möjligheten att uppnå de syften som anges i artikel 1 och skall bestämmas med utgångspunkt från objektiva kriterier, exempelvis

— lång vegetationsperiod,

— grödor med stor kväveupptagningsförmåga,

— högt nederbördsöverskott i det känsliga området,

— jordar med exceptionellt stor denitrifikationskapacitet.

Om en medlemsstat tillåter en annan mängd enligt b, skall den underrätta kommissionen, som skall granska om åtgärder är berättigade enligt det förfarande som anges i artikel 9.

3. Medlemsstaterna får beräkna de mängder som avses i punkt 2 med utgångspunkt från antalet djur.

4. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om hur de tillämpar bestämmelserna i punkt 2. Kommissionen kan, om den finner det nödvändigt mot bakgrund av de upplysningar som den får, förelägga rådet lämpliga förslag enligt förfarandet i artikel 11."

8 I artikel 6 i direktivet föreskrivs följande:

"1. För att ange känsliga områden och ändra förteckningen över angivna känsliga områden skall medlemsstaterna

a) inom två år från det att direktivet anmälts övervaka nitrathalten i sötvattensområden under ett års tid

i) vid provtagningsplatser för ytvatten enligt artikel 5.4 i direktiv 75/440/EEG eller vid andra provtagningsplatser som är representativa för medlemsstatens ytvatten, minst en gång per månad och oftare under perioder med stor vattenföring,

ii) vid provtagningsplatser som är representativa för medlemsstatens grundvattenförande skikt, med jämna mellanrum och med beaktande av bestämmelserna i direktiv 80/778/EEG,

b) åtminstone vart fjärde år upprepa övervakningsprogrammet enligt a, utom vid de provtagningsplatser där nitrathalten i alla tidigare prov understigit 25 mg/l och där det inte heller finns någon ny faktor som skulle kunna orsaka en förhöjning av nitrathalten, i vilket fall det kan räcka att övervakningsprogrammet upprepas vart åttonde år,

c) på nytt undersöka eutrofieringsgraden i sött ytvatten, flodmynningar och kustvatten vart fjärde år.

2. Referensmätmetoder som anges i bilaga 4 skall användas."

9 I bilaga 4, som har titeln "Referensmätmetoder", fastställs de i artikel 6 nämnda referensmätmetoderna enligt följande:

"Konstgödsel

Kväveföreningar skall mätas med den metod som beskrivs i kommissionens direktiv 77/535/EEG av den 22 juni 1977 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om provtagnings- och analysmetoder för gödselmedel, ändrat genom direktiv 89/519/EEG.

Sötvatten, kustvatten och havsvatten

Nitrathalten skall mätas i enlighet med artikel 4a.3 i rådets beslut 77/795/EEG av den 12 december 1977 om ett gemensamt förfarande för utbyte av information om kvaliteten på sött ytvatten i gemenskapen, i ändrad lydelse enligt beslut 86/574/EEG."

10 I artikel 10 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall för en period av fyra år efter anmälan av detta direktiv samt för varje följande fyraårsperiod lämna en rapport till kommissionen med uppgifter enligt bilaga 5.

2. En rapport enligt denna artikel skall lämnas till kommissionen senast sex månader efter utgången av den period som rapporten avser."

11 I bilaga 5, som har titeln "Uppgifter som skall ingå i rapporter enligt artikel 10", anges de uppgifter som skall ingå i dessa enligt följande:

"1. En redogörelse för de förebyggande åtgärder som vidtagits i enlighet med artikel 4.

2. En karta som visar följande:

a) Vattenområden som förtecknats i enlighet med artikel 3.1 och bilaga 1, med uppgift för varje område om vilka kriterier i bilaga 1 som är tillämpliga.

b) De känsliga områdenas belägenhet, med uppgift om redan angivna områden och vilka som tillkommit sedan föregående rapport.

3. En sammanfattning av resultaten från övervakningen enligt artikel 6, med en redogörelse för de överväganden i fråga om varje område som lett till att området angetts som känsligt eller till ändringar eller tillägg i förteckningen över sådana områden.

4. En sammanfattning av de åtgärdsprocesser som utarbetats i enlighet med artikel 5, och då särskilt

a) de åtgärder som krävs enligt artikel 5.4 a och b,

b) de uppgifter som krävs enligt bilaga 3.4,

c) de ytterligare eller skärpta åtgärder som vidtagits i enlighet med artikel 5.5,

d) en sammanfattning av resultaten av de övervakningsprogram som genomförts enligt artikel 5.6,

e) medlemsstaternas bedömning av när de vattenområden som har förtecknats enligt artikel 3.1 kan förväntas uppfylla målsättningarna i åtgärdsprogrammet, med uppgift om vilken grad av osäkerhet som gäller för dessa bedömningar."

12 Enligt artikel 12.1 i direktivet skall medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet inom två år efter dagen för delgivningen, och genast underrätta kommissionen om detta.

Det administrativa förfarandet

13 Den 25 april 1997 sände kommissionen en formell underrättelse till Republiken Italien då den inte mottagit den rapport som avses i artikel 10 i direktivet avseende de första fyra åren efter delgivningen av direktivet, det vill säga perioden den 20 december 1991—den 20 december 1995. I den formella underrättelsen angav kommissionen också att den inte hade informerats om de åtgärdsprogram som avses i artikel 5 eller om de övervakningsåtgärder som föreskrivs i artikel 6.

14 Den italienska regeringen svarade genom skrivelse av den 16 juli 1997 och bifogade dokument avseende åtgärder som vissa regioner i Italien vidtagit för att skydda ytvatten och grundvatten mot föroreningar från jordbruksverksamhet och djurhållning.

15 Kommissionen ansåg att denna information inte var en rapport i den mening som avses i artikel 10 i direktivet, och att den inte på grundval av denna information kunde göra en tillfredsställande bedömning av huruvida bestämmelserna i artiklarna 5 och 6 i direktivet om åtgärdsprogram respektive övervakning av nitrathalten i sötvattensområden var uppfyllda. Den 19 februari 1998 sände kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Italien, i vilket den angav att Republiken Italien inte uppfyllt sina skyldigheter enligt direktivet att inom föreskriven tid sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga

för att följa direktivet, och att den i synnerhet underlåtit att uppfylla skyldigheterna enligt artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet. Kommissionen fastställde en frist på två månader inom vilken Republiken Italien skulle rätta sig efter det motiverade yttrandet.

16 Den 18 september 1998 sände Republiken Italien en skrivelse till kommissionen med en rapport om utvecklingen av genomförandet av direktivet (nedan kallad rapporten eller rapporten av den 18 september 1998). I rapporten beskrevs utarbetandet av en uppförandekod för jordbruksverksamhet och hur vissa italienska regioner vidtagit åtgärder för att skydda vatten mot nitratföroreningar.

17 Kommissionen ansåg att rapporten inte uppfyllde kraven i artikel 10 i direktivet, och att den information som fanns tillgänglig inte medgav någon bedömning av huruvida Republiken Italien uppfyllt kraven i artiklarna 5 och 6 i direktivet, och väckte således förevarande talan.

18 Kommissionen har i förevarande mål frånfallit den invändning man anfört i det motiverade yttrandet om att Republiken Italien inte uppfyllt sina skyldigheter enligt direktivet att inom föreskriven tid sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet, men vidhållit att förpliktelserna enligt artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet inte har uppfyllts.

19 Den 20 maj 1997 hade kommissionen väckt en annan talan mot Republiken Italien om att denna inte uppfyllt sin skyldighet att införliva direktivet med den italienska rätten och sin skyldighet att enligt artikel 3.2 i direktivet ange de områden som är känsliga för föroreningar. Dom i det målet meddelades den 25 februari 1999 (C-195/97, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-1169). Domstolen fastslog att Republiken Italien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 i direktivet genom att inte inom den föreskrivna fristen anta och underrätta kommissionen om de lagar och andra författningar som är

nödvändiga för att införliva direktivet, och genom att i synnerhet inte iaktta den skyldighet som föreskrivs i artikel 3.2 i direktivet.

20 Den 11 maj 1999 antog Republiken Italien dekret nr 152 (tillägg till GURI nr 124 den 29 maj 1999). Detta dekret innehåller nationella åtgärder för införlivande i den mening som avses i artikel 12 i direktivet, och särskilt bestämmelser om angivande av känsliga områden enligt artikel 3.2 i direktivet. Den italienska regeringen hävdar att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien har efterkommits genom dekretet, vilket bifogats svaromålet i förevarande mål.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

21 Enligt den italienska regeringen kan kommissionens talan inte upptas till sakprövning eftersom den skiljer sig från det motiverade yttrandet på följande väsentliga punkter:

— Kommissionen har valt att inte fullfölja sin grundläggande invändning som hänför sig till att direktivet inte har införlivats med den nationella rättsordningen.

— Den invändning som hänför sig till artikel 5 i direktivet har ändrats. Det är inte längre frånvaron av åtgärdsprogram som avses, utan frånvaron av åtgärdsprogram som uppfyller villkoren i artikel 5.1 och som har där angivet innehåll.

— Den invändning som hänför sig till artikel 6 i direktivet har ändrats och omfattar nu övervakningens bristfälliga och felaktiga karaktär.

— Invändningen avseende artikel 10 i direktivet har ändrats och hänför sig nu till frånvaron av en fullständig rapport.

22 Enligt den italienska regeringen har kommissionen genomfört nämnda förändringar efter att ha studerat rapporten av den 18 september 1998. Kommissionen borde dock ha gjort gällande de väsentligen ändrade invändningarna inom ramen för det administrativa förfarandet, och borde således ha avgett ett nytt motiverat yttrande eller åtminstone kompletterat det motiverade yttrande som redan avgivits, och inte väckt en talan som objektivt sett skiljer sig från invändningarna i det motiverade yttrandet av den 19 februari 1998. De åtgärder som Republiken Italien vidtagit för att införliva direktivet med nationell rätt har inte ifrågasatts innan talan väcktes. Detta har ställt Republiken Italien inför helt nya krav vad gäller dess möjligheter att organisera sitt försvar.

23 I sin duplik har den italienska regeringen upprepat sin argumentation enligt vilken kommissionen, genom att yrka att domstolen skall fastställa att den italienska regeringen inte har lämnat en fullständig rapport, har begärt ett avgörande avseende en rapport som presenterats efter det att det motiverade yttrandet avgavs. En av huvudfunktionerna för det motiverade yttrandet är att den berörda medlemsstaten skall ges tillfälle att undvika att dras inför domstol genom att inom den föreskrivna fristen rätta sig efter kommissionens uppfattning. Den italienska regeringen har emellertid inte givits denna i fördraget stadgade möjlighet.

24 Vid den muntliga förhandlingen har den italienska regeringen dessutom åberopat att principen *non bis in idem* har överträtts. Kommissionen har nämligen yrkat att domstolen på nytt skall fastställa att Republiken Italien inte har uppfyllt sina förpliktelser enligt direktivet, vilket den redan gjort i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien.

25 Kommissionen har bestritt att de invändningar man angivit i ansökan inte skulle vara desamma som de som anförts i det motiverade yttrandet. Enligt kommissionen hänför sig invändningarna i yttrandet inte i första hand till den allmänna avsaknaden av åtgärdsprogram, övervakning och rapport, utan framför allt till att dessa inte svarar mot direktivets krav.

26 Även om tidsfristen på två månader i det motiverade yttrandet redan löpt ut sedan länge studerade kommissionen noggrant skrivelsen av den 18 september 1998 för att undersöka om den innehöll uppgifter som kunde ligga till grund för fastställandet av att Republiken Italien faktiskt hade fullgjort förpliktelserna i fråga, det vill säga att upprätta åtgärdsprogram enligt artikel 5 i och bilaga 3 till direktivet, övervaka sötvatten enligt artikel 6 i och bilaga 4 till direktivet och lämna en rapport enligt artikel 10 i och bilaga 5 till direktivet. Det framgår av denna bedömning att de italienska myndigheterna visserligen hade vidtagit ett antal åtgärder, men att dessa inte svarade mot de krav som ställs i direktivet.

Domstolens bedömning

27 Såvitt avser den påstådda överträdelsen av principen *non bis in idem* påminner domstolen om att den i domslutet i domen i det ovannämnda målet kommis-

sionen mot Italien har fastställt att Republiken Italien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 i direktivet genom att inte inom den föreskrivna fristen anta och underrätta kommissionen om de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktivet och i synnerhet genom att inte iaktta den skyldighet som föreskrivs i artikel 3.2 i direktivet.

28 Användningen av uttrycket "i synnerhet" kunde föra tankarna till att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien omfattat direktivet i dess helhet. En närmare undersökning av vad parterna anfört och åberopat liksom av domskälen visar emellertid att domen endast avser de förpliktelser som följer av artiklarna 3.2 och 12.1 i direktivet.

29 Då kommissionen i förevarande mål har frånfallit de invändningar som framförts i det motiverade yttrandet av den 19 februari 1998 avseende underlåtenhet att införliva direktivet, omfattar talan endast artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet, vilka inte prövades i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien. Någon överträdelse av principen *non bis in idem* är således inte aktuell.

30 Såvitt avser den påstådda ändringen av kommissionens övriga invändningar konstaterar domstolen att de invändningar som anförts i det motiverade yttrandet i synnerhet omfattade Republiken Italiens underlåtenhet att uppfylla skyldigheterna enligt artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet. När kommissionen utfärdade det motiverade yttrandet anförde den att den på grund av Republiken Italiens underlåtenhet att lämna information enligt dessa bestämmelser inte hade tillräcklig information för att avgöra om de skyldigheter som följer av dessa bestämmelser verkligen uppfyllts.

31 Även om senare tillkommen information, och i synnerhet rapporten av den 18 september 1998, har gjort det möjligt för kommissionen att precisera sina

invändningar, har föremålet för invändningarna ändå förblivit detsamma, det vill säga efterlevnaden av förpliktelserna enligt artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet (se dom av den 12 mars 1987 i mål 178/84, kommissionen mot Tyskland, REG 1987, s. 1227, punkt 22; svensk specialutgåva, volym 9, s. 37). Som framgår av det skriftliga och muntliga förfarandet inför domstolen har Republiken Italien fått tillräcklig information om invändningarna och haft möjlighet att försvara sina intressen i rätt tid i enlighet med bestämmelserna i artikel 169 i fördraget.

32 Republiken Italiens invändning om att målet inte kan upptas till sakprövning skall således ogillas.

Prövning i sak

33 Kommissionen har anfört tre invändningar mot Republiken Italiens införlivande av direktivet. Den första avser underlåtenheten att upprätta åtgärdsprogram som svarar mot kraven i artikel 5 i direktivet. Den andra avser underlåtenheten att på ett fullständigt och korrekt sätt genomföra den övervakning som föreskrivs i artikel 6 i direktivet. Den tredje avser underlåtenheten att utarbeta och översända den fullständiga rapport som avses i artikel 10 i direktivet. Den sistnämnda invändningen skall prövas först.

Invändningen avseende artikel 10 i direktivet

34 Kommissionen har framhållit att artikel 10 i direktivet medför en skyldighet för medlemsstaterna att för varje fyraårsperiod lämna en rapport till kommissionen

med uppgifter enligt bilaga 5 till direktivet. Den första rapporten skulle ha omfattat perioden från den 20 december 1991—den 20 december 1995. Den skulle ha lämnats till kommissionen inom sex månader därefter, det vill säga före den 20 juni 1996.

35 Kommissionen har anfört att Republiken Italien inte har lämnat någon rapport före den 20 juni 1996. Varken de dokument som bifogats skrivelsen av den 16 juli 1997 eller rapporten av den 18 september 1998 från de italienska myndigheterna har uppfyllt direktivets krav.

36 Den italienska regeringen har däremot anfört att den i rapporten av den 18 september 1998 angett en sammanfattande översikt avseende de nitratföroreningar som konstaterats och de åtgärder som vidtagits för att uppnå de mål som angivits i artikel 1 i direktivet. Rapportens relativt kortfattade karaktär står inte i strid med kraven i punkterna 3 och 4 i bilaga 5 till direktivet, som avser resultaten från övervakningen respektive de åtgärdsprogram som utarbetats. I dessa punkter uppställs endast krav på att sammanfattningar skall lämnas i rapporten.

37 Den italienska regeringen har mot denna bakgrund gjort gällande att artikel 10 i direktivet och bilaga 5 till detsamma inte innehåller så preciserade bestämmelser att det är möjligt att fastställa att en medlemsstat har gjort sig skyldig till ett fördragsbrott som inte består i underlåtenhet att lämna en rapport, utan i att den rapport som lämnats är ofullständig.

38 Domstolen erinrar om att enligt fast rättspraxis skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se särskilt dom av den 14 juni 2001 i mål C-207/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-4571, punkt 27).

39 Således skall rapporten av den 18 september 1998 inte beaktas vid bedömningen av huruvida skyldigheterna enligt artikel 10 i direktivet har uppfyllts, eftersom den lämnats flera månader efter det att den frist som angivits i det motiverade yttrandet löpte ut. Endast de dokument som de italienska myndigheterna lämnat till kommissionen den 16 juli 1997 skall beaktas vid denna bedömning.

40 Som generaladvokaten framhållit i punkt 26 i sitt förslag till avgörande har däremot de genomförandeåtgärder som beskrivs i rapporten inte nödvändigtvis vidtagits för sent, och dessa kan därför beaktas vid bedömningen av huruvida skyldigheterna enligt artiklarna 5 och 6 i direktivet har uppfyllts.

41 De dokument som de italienska myndigheterna lämnat till kommissionen den 16 juli 1997 innehåller inte någon redogörelse för de förebyggande åtgärder som vidtagits enligt artikel 4 i direktivet, såsom det föreskrivs i punkt 1 i bilaga 5 till direktivet. Inte heller innehåller dessa dokument någon karta över vattenområden eller någon förteckning över känsliga områden enligt punkt 2 i bilaga 5 till direktivet. Dessutom rör dessa dokument endast de två autonoma provinserna och sju av de nitton regioner som tillsammans bildar Republiken Italien. Den information som dessa dokument innehåller är alltför ofullständig för att uppfylla kraven på en sammanfattning av resultaten från övervakningen eller en sammanfattning av åtgärdsprocesser enligt punkt 3 respektive punkt 4 i bilaga 5 till direktivet.

42 Republiken Italien har således underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 i direktivet genom att inte till kommissionen lämna där föreskriven rapport.

Invändningen avseende artikel 5 i direktivet

43 Kommissionen har påmint om att artikel 5 i direktivet förpliktar medlemsstaterna att upprätta åtgärdsprogram avseende känsliga områden inom två år efter det att de känsliga områdena angivits. Artikel 5 och bilaga 3 innehåller bestämmelser om utformningen av dessa åtgärdsprogram. När talan väcktes i förevarande mål hade Republiken Italien inte utfärdat något åtgärdsprogram av detta slag. De åtgärder som vidtagits var alltför generella och disparata för att kunna uppfylla kraven i dessa bestämmelser.

44 I en bilaga till svaromålet har den italienska regeringen bifogat dekret nr 152, det som antagits efter det att talan väckts i detta mål. I dekretet anges i synnerhet känsliga områden på nationell nivå enligt artikel 3 i direktivet. Den italienska regeringen har anfört att även om domstolen skulle finna den åberopade grunden styrkt med hänvisning till att Republiken Italien varit skyldig att ange känsliga områden, skulle det vara fråga om en överträdelse av artikel 3 i direktivet, vilket talan i förevarande mål inte omfattar.

45 Domstolen konstaterar i detta hänseende att en medlemsstat inte kan åberopa att den har införlivat direktivet för sent som grund för att underlåta att uppfylla andra skyldigheter enligt samma direktiv eller uppfylla dessa för sent (se dom av den 13 april 2000 i mål C-274/98, kommissionen mot Spanien, REG 2000, s. I-2823, punkt 22).

46 Den italienska regeringen har dessutom hävdat att den av kommissionen åberopade grunden är tvetydig och generellt utformad. Den är tvetydig eftersom det inte klart framgår huruvida den avser den totala avsaknaden av program i de regioner där inga områden angivits, och generellt utformad därför att det inte klart och tydligt framgår vilka de påstådda bristerna avseende de åtgärdsprogram som antagits skulle vara.

47 Det framgår av fast rättspraxis att det, då talan om fördragsbrott har väckts enligt artikel 169 i fördraget, åligger kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet utan någon möjlighet för densamma att stödja sig på någon presumtion (se särskilt dom av den 16 november 2000 i mål C-214/98, kommissionen mot Grekland, REG 2000, s. I-9601, punkt 42).

48 De dokument som de italienska myndigheterna den 16 juli 1997 har lämnat till kommissionen och rapporten av den 18 september 1998 innehåller inget som tyder på att några åtgärder som skulle kunna utgöra delar av sådana åtgärdsprogram som avses i artikel 5 i direktivet skulle ha vidtagits avseende regionerna Apulien och Kalabrien. På samma sätt förefaller det vara en närmast total avsaknad av sådana åtgärder avseende Abruzzerna och Marche. Det framgår dessutom att även om sådana åtgärder som direktivet stadgar hade planerats avseende Ligurien och Kampanien hade dessa inte antagits den 18 september 1998. Slutligen anges i dessa dokument vad beträffar Lazio och Sicilien endast punktinsatser. Således framgår det med tillräcklig klarhet av handlingarna i målet att de italienska myndigheterna inte har upprättat åtgärdsprogram för några av dessa regioner i den mening som avses i artikel 5 i direktivet inom den föreskrivna fristen.

49 Vad däremot gäller övriga regioner och autonoma provinser i Republiken Italien anges i dokumenten av den 16 juli 1997 och rapporten av den 18 september 1998 en rad åtgärder som kan utgöra delar av sådana åtgärdsprogram som avses i artikel 5 i direktivet.

50 Den omständigheten att sådana åtgärder har vidtagits innan en förteckning över känsliga områden upprättades genom dekret nr 152 medför inte att de inte kan anses vara åtgärdsprogram i den mening som avses i artikel 5 i direktivet. Som generaladvokaten framhållit i punkt 48 i förslaget till avgörande utesluter nämligen inte direktivet att förberedande åtgärder för att upprätta åtgärdsprogram vidtas, om upprättandet av en formell förteckning över känsliga områden försenas.

51 Kommissionen har inte angett exakt på vilket sätt de åtgärder som vidtagits i sagda regioner skulle vara bristfälliga, utan har begränsat sig till att i detta avseende åberopa mer generella argument. Med hänsyn till handlingarna i målet måste det därför konstateras att talan i detta avseende saknar nödvändig precision och inte stöds av tillräckliga bevis.

52 Av det ovan anförda följer sammantaget att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5 i direktivet genom att underlåta att upprätta där föreskrivna åtgärdsprogram.

Invändningen avseende artikel 6 i direktivet

53 Enligt kommissionen visar den information som de italienska myndigheterna lämnat att övervakningsprogrammen i åtminstone de fem regionerna Ligurien, Lombardiet, Veneto, Marche och Kampanien inte har utförts i enlighet med artikel 6 i direktivet, att kontrollerna har utförts på ett delvis otillfredsställande sätt i de fem regionerna Piemonte, Umbrien, Lazio, Molise och Sicilien och i de två autonoma provinserna (Trento och Bolzano) och att information saknas helt beträffande de tre regionerna Abruzzerna, Apulien och Kalabrien. Kommissionen har därför gjort gällande att Republiken Italien inte har fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktivet.

54 Den italienska regeringen har anfört att åtgärderna i fråga är rena genomförandeåtgärder vars funktion är att möjliggöra angivandet av känsliga områden, vilket är en förutsättning för direktivets genomförande. Denna förpliktelse syftar endast till att säkerställa införlivandet av artikel 3 i direktivet och skall därför inte bedömas särskilt. Med andra ord kan det inte föreligga någon överträdelse av

artikel 6 i direktivet om inte bristerna i övervakningen lett till en överträdelse av artikel 3 i direktivet. Talan kan således inte bifallas på denna grund, eftersom kommissionen inte har visat att de påstådda bristerna i övervakningen har lett till en överträdelse av artikel 3 i direktivet. I andra hand har den italienska regeringen anfört att kommissionens talan i denna del är ogrundad, eftersom den formulerats i allmänna och oprecisa ordalag och inte stöds av någon bevisning. Rapportens eventuella ofullständighet kan inte tjäna som bevis för en underlåtenhet att vidta de åtgärder som krävs enligt artikel 6 i direktivet. Kontrollerna har genomförts med tillämpning av artikel 6.1 a i och bilaga 4 till direktivet, och således inom ramen för tillämpningen av de direktiv som anges där. Informationen i fråga har redan lämnats enligt metoden för "standardiserad information".

55 Kommissionen har i sin replik anfört att skyldigheten enligt artikel 6 i direktivet är en specifik förpliktelse som kan skiljas från de andra förpliktelserna i direktivet och som medför en skyldighet att vidta särskilda åtgärder. Genomförandet av artikel 6 kräver att de nationella myndigheterna iakttar de frister och tillämpar de metoder som anges där, och det är inte tillräckligt att hänvisa till de metoder som angivits i andra gemenskapsdirektiv. Mot denna bakgrund saknar det betydelse att de italienska myndigheterna lämnat information till kommissionen avseende resultaten från den övervakning som företagits enligt metoden för "standardiserad information". Ifrågavarande direktiv skiljer sig nämligen i fråga om provtagningsplatser, provtagningsfrekvenser och behandlingen av information från de direktiv som omfattas av bestämmelser om "standardiserad information". Såvitt avser bristen på bevisning har kommissionen gjort gällande att den under det administrativa förfarandet begärde att de italienska myndigheterna skulle visa att de fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktivet. Den information som lämnats visar tydligt att de övervakningsåtgärder som genomförts inte uppfyller kraven i direktivet.

56 Den italienska regeringen har genmält att kommissionen inte har preciserat vilka uppgifter som den anser visar att övervakningsåtgärderna i fråga inte har uppfyllt

kraven i direktivet i åtminstone fem regioner. Kommissionen kan inte styrka fördragsbrott enbart genom att hänvisa till bristen på information. Avsaknaden av information om åtgärder för genomförandet av ett direktiv kan nämligen bara utgöra bevis för att sådana åtgärder inte har vidtagits om det är med överträdelse av en skyldighet att informera som denna information inte har lämnats. Det föreskrivs emellertid inte någon skyldighet att informera kommissionen om genomförandet av övervakningsåtgärder enligt artikel 6 i direktivet. Den italienska regeringen har inte heller mottagit något sådant krav från kommissionen.

57 Domstolen konstaterar i detta avseende att skyldigheten i artikel 6 i direktivet att genomföra åtgärder för övervakningen av nitrathalten är oberoende av skyldigheten enligt artikel 3 att ange känsliga områden. Även om skyldigheten att vidta sådana åtgärder inledningsvis tjänat syftet att ange känsliga områden kvarstår den även efter det att de känsliga områdena angetts, för att den förteckning som upprättats skall kunna revideras.

58 Det är riktigt att artikel 6 i direktivet, såsom den italienska regeringen har hävdat, inte innehåller någon skyldighet för medlemsstaterna att informera kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att genomföra denna bestämmelse. Däremot föreskrivs i artikel 10 i direktivet och i punkt 3 i bilaga 5 till direktivet att medlemsstaterna skall lämna en rapport som i detta avseende skall innehålla en "sammanfattning av resultaten från övervakningen enligt artikel 6" i direktivet.

59 Det är just på grund av avsaknaden av information som kommissionen i den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet har gjort gällande att den inte haft tillräcklig information för att bedöma huruvida Republiken Italien uppfyllt sina skyldigheter avseende övervakningsåtgärder enligt artikel 6 i direktivet. Genom att översända en formell underrättelse med uppmaning till Republiken Italien att yttra sig häröver och genom att uppmana denna stat att efterkomma det motiverade yttrandet har kommissionen i praktiken begärt att få relevant information.

60 Det är till svar på denna begäran som de italienska myndigheterna har sänt kommissionen dokumenten av den 16 juli 1997 och rapporten av den 18 september 1998. Mot bakgrund av dessa skall det konstateras att de italienska myndigheterna har lämnat den information som krävs enligt artikel 10 och punkt 3 i bilaga 5 till direktivet för alla regioner och autonoma provinser i Republiken Italien utom tre, det vill säga Abruzzerna, Apulien och Kalabrien, för vilka ingen information lämnats.

61 Såvitt avser dessa tre regioner skall den totala avsaknaden av information anses vara en tillräcklig indikation på att skyldigheten enligt artikel 6 i direktivet inte har uppfyllts. Såvitt avser övriga regioner och de autonoma provinserna har det ålegat kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida fördragsbrott föreligger (se särskilt dom av den 29 maj 2001 i mål C-263/99, kommissionen mot Italien, REG 2001, s. I-4195, punkt 27).

62 Kommissionen har således inte lyckats styrka sitt påstående att övervakningsåtgärder inte har vidtagits i enlighet med artikel 6 i direktivet i regionerna Ligurien, Lombardiet, Veneto, Marche och Kampanien. Kommissionen har inte heller preciserat varför den anser att övervakningen har varit delvis otillfredsställande i de två provinserna Trento och Bolzano och i de fem regionerna Piemonte, Umbrien, Lazio, Molise och Sicilien, och den har inte heller lyckats styrka detta påstående.

63 Av vad som ovan anförts följer sammantaget att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6 i direktivet genom att inte genomföra där angivna åtgärder för övervakning.

Rättegångskostnader

64 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Italien har således underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket genom att**

— underlåta att upprätta sådana åtgärdsprogram som anges i artikel 5 i direktivet,

— underlåta att genomföra de övervakningsåtgärder som anges i artikel 6 i direktivet, och

— underlåta att till kommissionen lämna en sådan rapport som avses i artikel 10 i direktivet.

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Colneric Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 november 2001.

R. Grass F. Macken

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen