FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT M. POIARES MADURO

fremsat den 1. april 2004 [1]

1. I denne sag, som er anlagt i henhold til artikel 226 EF, er der nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, da den ikke har samarbejdet loyalt med Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

I — Retsforskrifter, faktiske omstændigheder og administrativ procedure

2. Artikel 10, stk. 1, EF bestemmer, at »medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnet til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter vedtaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver«. Kommissionen har under henvisning til denne bestemmelse anført, at den adfærd, der er udvist af Den Italienske Republik, som har undladt at besvare flere anmodninger fra Kommissionen om oplysninger, udgør en tilsidesættelse af forpligtelsen til at samarbejde med Kommissionen ved gennemførelsen af dens opgave, som er at sikre, at fællesskabsretten overholdes.

3. Jeg skal kort gengive sagens faktiske omstændigheder. I 2000 modtog Kommissionen en klage fra en erhvervsdrivende vedrørende en ufuldstændig gennemførelse i et italiensk rensningsanlæg af Rådets direktiv 89/655/EØF af 30. november 1989 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr under arbejdet [2] og af Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet [3]. Den 3. august 2000 tilstillede Kommissionen Den Italienske Republik en skrivelse, hvori den anmodede om yderligere oplysninger vedrørende de i klagen påtalte forhold, således at den kunne foretage en nærmere undersøgelse heraf. Da de italienske myndigheder ikke besvarede denne skrivelse, fremsendte Kommissionen den 19. marts 2001 en anden skrivelse, hvori den anmodede den italienske regering om at meddele de pågældende oplysninger inden en måned efter modtagelsen af nævnte skrivelse. Da skrivelsen forblev ubesvaret,

1 — Originalsprog: portugisisk.

2 — EFT L 393, s. 13.

3 — EFT L 183, s. 1.

besluttede Kommissionen at indlede proceduren i artikel 226 EF. Ved åbningsskrivelse, meddelt de italienske myndigheder den 24. oktober 2001, opfordrede Kommissionen medlemsstaten til at fremsætte sine bemærkninger vedrørende den påståede tilsidesættelse af dens forpligtelser i henhold til artikel 1 i direktiv 89/655 og artikel 4 i direktiv 89/391, samt artikel 10 EF og artikel 249 EF. Kommissionen gentog i en begrundet udtalelse den 18. juli 2003 sine klagepunkter og anmodede Den Italienske Republik om at opfylde sine forpligtelser inden to måneder efter udtalelsens meddelelse.

II — Tilsidesættelse af samarbejdsforpligtelsen

4. De italienske myndigheder har vedholdende forholdt sig tavse med hensyn til Kommissionens gentagne anmodninger indtil indbringelsen af nærværende sag. Den Italienske Republik har imidlertid i de indlæg, den har indgivet ved Domstolen, kraftigt bestridt, at den har tilsidesat forpligtelsen til loyalt samarbejde. Den har anført, at det vil blive godtgjort, at de pågældende direktiver i sagen er blevet fuldstændigt og korrekt gennemført i italiensk ret.

5. Det står klart, at sagsøgte ikke helt har forstået stævningens indhold. Mens Kommissionen under den administrative procedure foreholdt Den Italienske Republik, at den havde tilsidesat visse bestemmelser i direktiv 89/655 og 89/391 samt havde tilsidesat dens pligt til samarbejde, har Kommissionen i stævningen alene fremført sidstnævnte klagepunkt. For Domstolen foreholder Kommissionen ikke Den Italienske Republik ikke korrekt at have vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af fællesskabsdirektiverne. Kommissionen foreholder Den Italienske Republik ikke at have samarbejdet med den, idet den ikke har tilstillet den de anmodede oplysninger.

6. Det står klart, at princippet om loyalt samarbejde i artikel 10 EF for medlemsstaterne indebærer en forpligtelse til at lette gennemførelsen af den opgave, som Kommissionen i henhold til artikel 211, første led, er tildelt, nemlig at drage omsorg for gennemførelsen af de i EF-traktaten indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel heri, træffes af institutionerne [4]. Heraf følger en forpligtelse til at meddele Kommissionen de oplysninger, den har brug for [5]. Er en tilsidesættelse af denne forpligtelse i sig selv tilstrækkelig til at udgøre et traktatbrud? Efter min mening må dette spørgsmål besvares bekræftende. Domstolen har klart fastslået, at afslag på at hjælpe Kommissionen ved gennemførelsen af dens opgave kan udgøre en stats traktatbrud med hensyn til de forpligtelser, der følger af artikel 10 EF [6]. Selv om Domstolen i

4 — Dom af 11.12.1985, sag 192/84, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 3967, præmis 19.

5 — Jf. dom af 24.3.1988, sag C-240/86, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1835, af 24.3.1994, sag C-40/92, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 989, og af 6.3.2003, sag C-478/01, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 2351.

6 — Dom af 19.2.1991, sag C-374/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 367.

visse tilfælde ikke har villet give denne generelle bestemmelse virkning, har Domstolen ikke frakendt den en bindende karakter. Domstolen har alene foretrukket at støtte sig på en særlig forpligtelse, der fulgte af en mere præcis bestemmelse i primær ret eller i afledt ret [7]. Domstolen anvendte alene i disse tilfælde princippet, hvorefter særregler udelukker generelle regler på deres anvendelsesområde (»specialia generalibus derogant«).

7. Jeg skal i denne sag undersøge, om afslaget på at samarbejde kan begrundes. Den italienske regering har begrundet sin tavshed med, at Kommissionens anmodninger ikke var tilstrækkeligt præcise. Hverken åbningsskrivelsen eller den begrundede udtalelse indeholder en angivelse af det sted, hvor den såkaldte tilsidesættelse er sket. På grund af unøjagtige oplysninger vedrørende rensningsanlægget, der er genstand for klagen, har de kompetente myndigheder ikke kunnet besvare anmodninger og iværksætte samarbejdet med Kommissionen.

8. Det er fast retspraksis, at princippet om loyalt samarbejde regulerer forholdet mellem medlemsstaterne og institutionerne, og indebærer gensidige forpligtelser, ikke blot for medlemsstaterne, men også for fællesskabsinstitutionerne [8]. For at en stat kan være i stand til at give Kommissionen de særlige oplysninger, Kommissionen har anmodet om, er det nødvendigt, at Kommissionens anmodning herom opfylder visse betingelser med hensyn til klarhed og nøjagtighed [9]. Dette indebærer dog ikke, at den stat, som ikke kan meddele disse oplysninger, er berettiget til over for Kommissionen at opretholde en absolut tavshed. Man kan i et sådant tilfælde rejse det spørgsmål, om princippet om loyalt samarbejde ikke indebærer, at den pågældende stat skal rette henvendelse til Kommissionen med henblik på, at denne præciserer sin anmodning. Dette kan efter min opfattelse være den logiske konsekvens af den ånd, hvori princippet om loyalt samarbejde er blevet indført i Fællesskabets institutionelle ordning.

9. I denne sag er det imidlertid irrelevant nærmere at behandle dette spørgsmål. Det må nemlig fastslås, at de italienske myndigheder rådede over de faktiske nødvendige elementer for at foretage de krævede undersøgelser og tilstille Kommissionen de pågældende oplysninger. Angivelsen af stedet, som klagen omhandlede, fremgik klart af de skrivelser, som Kommissionen fremsendte, inden den iværksatte den administrative procedure. Det fremgår af skrivelserne af 3. august 2000 og af 19. marts 2001, at de overtrædelser, der var påtalt i den klage, som Kommissionen modtog, vedrørte et »rensningsanlæg i kommunen Mandello del Lario en Lombardie«. I skrivelsen af 3. august 2000 præciseredes de mangler, som dette anlæg i forhold til direktiv 89/655 var behæftet med. På dette tidspunkt rådede de italienske myndigheder altså allerede over alle de nødvendige faktiske omstændigheder og havde således kunnet besvare Kommissionens anmodning om oplysninger. Kommis-

7 — Jf. bl.a. dom af 11.3.1992, forenede sager C-78/90 — C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest m.fl., Sml. I, s. 1847, præmis 19.

8 — Jf. senest dom af 4.3.2004, sag C-344/01, Tyskland mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 79.

9 — Jf. i denne retning forslag til afgørelse fra generaladvokat Darmon i sagen Kommissionen mod Grækenland (dom af 11.12.1985, nævnt i fodnote 4, præmis 7).

sionen var på dette grundlag berettiget til under traktatbrudsproceduren at henvise til de skrivelser, der var tilsendt inden iværksættelse af proceduren, og som indeholdt alle de relevante oplysninger med henblik på gennemførelsen af et godt samarbejde. Der er derfor intet til hinder for, at Den Italienske Republiks afslag på at besvare Kommissionens anmodning om oplysninger må fastslås at stride mod forpligtelserne i henhold til artikel 10 EF.

10. Denne konklusion ændres ikke af, at sagen har »særdeles begrænset betydning«, »er særegen og særdeles afgrænset«, som den sagsøgte stat har fremført. Det fremgår af fast retspraksis, at det må fastslås, at der foreligger traktatbrud uanset betydningen af de følger, traktatbruddet kan medføre [10].

III — Den såkaldte uklare formulering af sagens påstand

11. Den italienske regering har desuden anført, at stævningen ikke indeholder de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin ret til forsvar. Jeg skal hertil bemærke, at en præcis fremstilling af klagepunkterne under en traktatbrudsprocedure er vigtig for beskyttelsen af den pågældende stats ret til forsvar. Som Domstolen har anført i sin dom i sagen Kommissionen mod Italien af 9. november 1999, »udgør den pågældende medlemsstats mulighed for at fremsætte bemærkninger nemlig, selv om medlemsstaten ikke ønsker at udnytte sin adgang hertil, dog en i traktaten hjemlet væsentlig garanti, hvis opfyldelse er et væsentligt formkrav til sikring af, at den procedure, hvorved det fastslås, at en medlemsstat har begået et traktatbrud, afvikles behørigt« [11].

12. Jeg skal imidlertid fastslå, at dette argument i denne sag er irrelevant. Klagepunktet er klart beskrevet i stævningen. Jeg skal desuden anføre, at tvistens genstand er blevet begrænset mellem fremsættelsen af klagepunktet i åbningsskrivelsen, konklusionen i den begrundede udtalelse og stævningens påstande. Kommissionen foreholder i disse alene den italienske regering ikke at have meddelt nogen oplysning vedrørende de forhold, som klageren havde påtalt, og som Kommissionen havde angivet i sin første anmodning om oplysninger. Det er imidlertid helt klart muligt for den italienske regering under sit forsvar at redegøre for, hvorfor den som hævdet ikke var i stand til at meddele de anmodede oplysninger. Det er følgelig ikke godtgjort, at traktatbrudsproceduren er behæftet med en uregelmæssighed.

10 — Dom af 27.11.1990, sag C-209/88, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4313, præmis 13.

11 — Dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Sml. I, s. 7773, præmis 23.

IV — Forslag til afgørelse

13. Jeg skal følgelig foreslå Domstolen:

1) at fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, da den ikke har meddelt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber oplysninger i forbindelse med en ansøgning vedrørende anvendelsen af visse bestemmelser i Rådets direktiv 89/655/EØF af 30. november 1989 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr under arbejdet og Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet i et klart identificeret anlæg til rensning af spildevand

2) at pålægge Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.