FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT POIARES MADURO
föredraget den 1 april 2004 [1]

1. Föremålet för denna talan, som väckts med stöd av artikel 226 EG, är att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att inte samarbeta på ett lojalt sätt med Europeiska gemenskapernas kommission.

I — Tillämpliga bestämmelser, bakgrund och det administrativa förfarandet

2. I artikel 10 första stycket EG föreskrivs följande: "Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs." Med stöd av denna bestämmelse har kommissionen gjort gällande att Republiken Italien har underlåtit att besvara upprepade framställningar med begäran om upplysningar, och att medlemsstaten därigenom åsidosatt sin skyldighet att på ett lojalt sätt samarbeta med kommissionen så att institutionen kan fullgöra sitt uppdrag att se till att gemenskapsrätten iakttas.

3. Nedan följer en kortfattad redogörelse för omständigheterna i målet. Under år 2000 gav en ekonomisk aktör in ett klagomål till kommissionen med påståendet att rådets direktiv 89/655/EEG av den 30 november 1989 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet [2] och rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet [3] tillämpades på ett undermåligt sätt i ett italienskt reningsverk. Den 3 augusti 2000 skickade kommissionen en begäran om ytterligare upplysningar till Republiken Italien rörande de i klagomålet påtalade omständigheterna. Syftet med denna begäran var att kommissionen skulle kunna göra en mer noggrann undersökning av ärendet. I avsaknad av svar från de italienska myndigheterna skickade kommissionen den 19 mars 2001 en andra begäran med anmodan att den italienska regeringen skulle inkomma med de begärda upplysningarna inom två månader från det

1 — Originalspråk: portugisiska.

2 — EGT L 393, s. 13; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 182.

3 — EGT L 183, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 146.

att begäran mottagits. I avsaknad av svar beslutade kommissionen att inleda förfarandet enligt artikel 226 EG. Genom en formell underrättelse som delgavs de italienska myndigheterna den 24 oktober 2001, uppmanade kommissionen medlemsstaten att inkomma med ett yttrande med avseende på det påstådda åsidosättandet av de skyldigheter som följer av artikel 1 i direktiv 89/655, artikel 4 i direktiv 89/391 och artiklarna 10 EG och 249 EG. I ett motiverat yttrande av den 18 juli 2003 vidhöll kommissionen sina anmärkningar och begärde att Republiken Italien skulle fullgöra sina skyldigheter inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet.

II — Åsidosättandet av samarbetsskyldigheten

4. De italienska myndigheterna har fram till den dag då talan väcktes underlåtit att besvara kommissionens upprepade framställningar. I sina yttranden till domstolen har Republiken Italien emellertid ihärdigt bestritt att den åsidosatt sin skyldighet att samarbeta på ett lojalt sätt. Det har enligt Italien visats att ifrågavarande direktiv har införlivats med italiensk rätt på ett fullständigt och korrekt sätt.

5. Det är uppenbart att svaranden inte har förstått föremålet för ansökan på ett korrekt sätt. Under det administrativa förfarandet gjorde kommissionen gällande att Republiken Italien hade åsidosatt vissa bestämmelser i direktiv 89/655 och i direktiv 89/391 jämte samarbetsskyldigheten. I sin ansökan har kommissionen emellertid avgränsat föremålet för talan till att endast avse den sista anmärkningen. Kommissionen har vid domstolen inte gjort gällande att Republiken Italien underlåtit att på ett korrekt sätt vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa gemenskapsdirektiven. Vad som gjorts gällande är att Italien inte samarbetat med kommissionen på ett lojalt sätt genom att underlåta att tillhandahålla kommissionen de begärda upplysningarna.

6. Det är fastslaget att den i artikel 10 EG föreskrivna principen om lojalt samarbete innebär en skyldighet för medlemsstaterna att underlätta för kommissionen att utföra det uppdrag som den har enligt artikel 211 första strecksatsen EG, nämligen att övervaka tillämpningen av bestämmelserna i EG-fördraget och av bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av fördraget.[4] Härav följer en skyldighet att lämna de uppgifter till kommissionen som den behöver.[5] Frågan är dock om ett åsidosättande av denna skyldighet kan utgöra ett distinkt fördragsbrott. Jag anser att det inte kan föreligga något tvivel i det avseendet. Domstolen har på ett klart och tydigt sätt slagit fast att en medlemsstats underlåtenhet att hjälpa kommissionen att fullgöra sitt uppdrag kan innebära att denna stat underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 10 EG.[6] När domstolen i vissa fall

4 — Dom av den 11 december 1985 i mål 192/84, kommissionen mot Grekland (REG 1985, s. 3967), punkt 19.

5 — Se bland annat dom av den 24 mars 1988 i mål C-240/86, kommissionen mot Grekland (REG 1988, s. 1835), av den 24 mars 1994 i mål C-40/92, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1994, s. I-989), och av den 6 mars 2003 i mål C-478/01, kommissionen mot Luxemburg (REG 2003, s. I-2351).

6 — Dom av den 19 februari 1991 i mål C-374/89, kommissionen mot Belgien (REG 1991, s. I-367).

inte gett denna allmänna bestämmelse verkan, beror det inte på att domstolen funnit att bestämmelsen inte är bindande. Anledningen är i stället att domstolen valde att tillämpa en särskild skyldighet i en mer preciserad primärrättslig eller sekundärrättslig bestämmelse. [7] Domstolen tillämpade i dessa fall endast principen om att specialregler skall tillämpas i stället för bestämmelser av allmän karaktär inom deras tillämpningsområde (*specialia generalibus derogant*).

7. Det återstår att pröva om det finns godtagbara skäl för Italiens vägran att samarbeta. Den italienska regeringen har förklarat att de uteblivna svaren berodde på att kommissionens framställningar var bristfälligt preciserade. Varken i den formella underrättelsen eller i det motiverade yttrandet preciseras orten för den påstådda överträdelsen. Mot bakgrund av att det saknades preciserade upplysningar om vilket reningsverk som var föremål för klagomålet, saknade de behöriga myndigheterna möjlighet att besvara framställningarna och samarbeta med kommissionen.

8. Enligt fast rättspraxis vilar det lojala samarbetet mellan gemenskapen och medlemsstaterna på ömsesidiga skyldigheter vilka åligger inte bara medlemsstaterna utan också gemenskapens institutioner. [8] För att medlemsstaten skall kunna lämna de särskilt begärda upplysningarna till kommissionen, skall kommissionens begäran uppfylla vissa krav på klarhet och precision. [9] Detta innebär emellertid inte att den medlemsstat som inte kan lämna dessa uppgifter får bemöta kommissionen med kompakt tystnad. Frågan uppkommer i ett sådant fall huruvida principen om lojalt samarbete i själva verket inte betyder att medlemsstaten är skyldig att begära att kommissionen preciserar sin begäran. Jag anser att detta skulle kunna vara den logiska följden av tanken bakom det sätt på vilket det lojala samarbetet inrättats i gemenskapens institutionella system.

9. I detta mål saknas det emellertid anledning att pröva denna fråga. De italienska myndigheterna hade nämligen tillgång till samtliga uppgifter som behövdes för att göra nödvändiga kontroller och ge kommissionen de upplysningar som den hade begärt. Vilken ort som var föremål för klagomålet framgår tydligt av de skrivelser som kommissionen översände innan den inledde det administrativa förfarandet. Det framgår av skrivelserna av den 3 augusti 2000 och den 19 mars 2001 att de överträdelser som påtalades i klagomålet till kommissionen rörde ett "reningsverk i kommunen Mandello del Lario i Lombardiet". I skrivelsen av den 3 augusti 2000 anges i detalj vilka brister med avseende på direktiv 89/655 som rörde denna anläggning. Redan vid denna tidpunkt hade de italienska myndigheterna således tillgång till samtliga uppgifter de behövde för att kunna besvara kommissionens begäran

7 — Se bland annat dom av den 11 mars 1992 i de förenade målen C-78/90–C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest m.fl. (REG 1992, s. I-1847), punkt 19.

8 — Se senast dom av den 4 mars 2004 i mål C-344/01, Tyskland mot kommissionen (REG 2004, s. I-2081), punkt 79.

9 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Darmons förslag till avgörande inför domen av den 11 december 1985 i det ovan i fotnot 4 nämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 7.

om upplysningar. Därför gjorde kommissionen rätt då den under fördragsbrottsförfarandet hänvisade till de skrivelser som hade sänts innan förfarandet påbörjades, i vilka fanns samtliga relevanta uppgifter för att Italien skulle kunna samarbeta på ett bra sätt. Mot denna bakgrund finner jag att det inte finns något hinder mot att bedöma Republiken Italiens underlåtenhet att besvara kommissionens begäran om upplysningar så, att den står i strid med medlemsstatens skyldigheter enligt artikel 10 EG.

10. Republiken Italien har gjort gällande att detta mål är "av mycket begränsad betydelse" och att det är "mycket speciellt och av avgränsad karaktär". Jag anser emellertid att detta förhållande inte föranleder mig att göra någon annan bedömning. Enligt fast rättspraxis kan en medlemsstat ha gjort sig skyldig till fördragsbrott oberoende av hur stora följderna blir av fördragsbrottet. [10]

III — Påståendet att talan utformats på ett otydligt sätt

11. Den italienska regeringen har vidare gjort gällande att ansökan inte innehåller de uppgifter som erfordras för att Italien skall kunna utöva sin rätt till försvar. Det skall erinras om att det är av grundläggande betydelse för att skydda medlemsstatens rätt till försvar att de anmärkningar som görs gällande under fördragsbrottsförfarandet anges i detalj. Domstolen har emellertid i sin dom av den 9 november 1999 erinrat om att "[m]öjligheten för den berörda medlemsstaten att inkomma med sina synpunkter utgör, även om staten väljer att inte använda sig av den, en i fördraget avsedd väsentlig garanti, och beaktandet av denna garanti är ett viktigt formellt krav för ett korrekt genomförande av förfarandet vid fastställelse av fördragsbrott från en medlemsstats sida". [11]

12. Dylika argument är emellertid inte relevanta i förevarande mål. Den anmärkning som görs gällande har på ett klart och tydligt sätt angetts i stämningsansökan. Det skall nämligen erinras om att tvisteförmålet har begränsats i ansökan till domstolen i förhållande till de anmärkningar som angavs i den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet. I ansökan har kommissionen endast klandrat den italienska regeringen för att inte ha tillhandahållit några upplysningar om de av klaganden angivna omständigheter som angavs i de första framställningarna med begäran om upplysningar. Det var emellertid tillåtet för den italienska regeringen att till sitt försvar förklara skälen till att den, såsom påståtts, inte kunde översända de begärda upplysningarna. Således har det inte visats att någon felaktighet har begåtts under fördragsbrottsförfarandet.

10 — Dom av den 27 november 1990 i mål C-209/88, kommissionen mot Italien (REG 1990, s. I-4313), punkt 13.

11 — Dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien (REG 1999, s. I-7773), punkt 23.

IV — Förslag till avgörande

13. Jag föreslår således att domstolen skall

1) fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att inte tillhandahålla Europeiska gemenskapernas kommission upplysningar enligt begäran därom vad beträffar tillämpningen av vissa bestämmelser i rådets direktiv 89/655/EEG av den 30 november 1989 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet och rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet vad avser ett klart angivet vattenreningsverk, och

2) förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.