FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT LEENDERT A. GEELHOED

föredraget den 31 maj 2001 [1]

Innehåll

I — Inledning I-8308

II — Tillämpliga bestämmelser I-8308

III — Bakgrund och förfarande I-8314

IV — Bedömning av tvisten I-8315

Preliminära frågor I-8315

1. Huruvida talan kan tas upp till sakprövning I-8315

a) Parternas argument I-8315

b) Kriterier för upptagande till sakprövning I-8318

c) Bedömning I-8320

2. Rättsverkningarna av domen av den 25 februari 1999 ..... I-8322

a) Parternas argument I-8322

b) Bedömning I-8322

V — Grunderna I-8325

A — Invändning vad avser artikel 5 i direktivet I-8325

1. Parternas argument I-8325

2. Bedömning I-8326

B — Invändning vad avser artikel 6 i direktivet I-8326

1. Parternas argument I-8326

2. Bedömning I-8328

C — Invändning vad avser artikel 10 i direktivet I-8330

1. Parternas argument I-8330

2. Bedömning I-8331

VI — Rättegångskostnader I-8331

VII— Förslag till avgörande I-8331

1 — Originalspråk: nederländska.

I — Inledning

1. I detta mål begär Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med artikel 226 i EG-fördraget att domstolen skall fastställa att Republiken Italien inte har fullgjort sina skyldigheter enligt detta direktiv genom att inte ha vidtagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket [2] (nedan kallat direktivet). Kommissionens begäran syftar mer konkret till att fastställa att artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet, i förening med bilagorna 3, 4 och 5, inte har efterlevts.

2. Domstolen har redan tidigare genom dom av den 25 februari 1999 [3] fastställt att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som följer av artikel 3.2 i direktivet. Jag vill påpeka att domen i det målet som till innehållet hänger samman med förevarande förfarande, avkunnades efter det att kommissionen avgett sitt motiverade yttrande, men innan den väckte förevarande talan inför domstolen.

2 — EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192.

3 — Mål C-195/97 (REG 1999, s. I-1169).

II — Tillämpliga bestämmelser

3. Direktivet har till syfte att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket (artikel 1). Medlemsstaterna skall i enlighet med kriterierna i bilaga 1 till direktivet förteckna de vatten som är förorenade eller som kan förorenas om åtgärder inte vidtas (artikel 3.1). Inom två år efter dagen för anmälan av direktivet, vilken ägde rum den 19 december 1991, skall medlemsstater ange känsliga områden (artikel 3.2).

4. För att uppnå direktivets syften skall medlemsstaterna inom två år efter det att känsliga områden angivits upprätta åtgärdsprogram som avser dessa områden (artikel 5.1). Vad beträffar dessa åtgärdsprogram föreskrivs vidare i artikel 5 följande:

"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. De åtgärder som skall ingå finns upptagna i bilaga 3 till direktivet. Med hänsyn till att dessa är av vikt för detta förfarande återger jag dem nedan i dess helhet.

"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."

6. I artikel 6 i direktivet behandlas övervakningen av nitrathalterna och härvidlag 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."

7. I bilaga 4 fastställs sålunda referensmätmetoderna. Vad beträffar konstgödsel föreskrivs 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."

Vad beträffar sötvatten, kustvatten och havsvatten föreskrivs:

"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."

8. I artikel 10 förpliktas medlemsstaterna att periodvis hålla kommissionen informerad.

"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."

9. I bilaga 5 anges de uppgifter som i varje fall skall ingå i rapporten. Det gäller följande uppgifter:

"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."

III — Bakgrund och förfarande

10. Den 25 april 1997 sände kommissionen en formell underrättelse till den italienska regeringen, då den inte mottagit den rapport som avses i artikel 10 i direktivet. I den formella underrättelsen angav kommissionen även att den inte hade informerats om de åtgärdsprogram som avses i artikel 5 eller om de övervakningar som föreskrivs i artikel 6. Genom skrivelse av den 16 juli 1997 svarade den italienska regeringen på den formella underrättelsen, och informerade kommissionen om de åtgärder som vidtagits i Italien.

11. Den 19 februari 1998 sände kommissionen, som inte lät sig nöja med den information som den mottagit, ett motiverat yttrande genom vilket Republiken Italien kritiserades för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet. Den 18 september 1998 sände de italienska myndigheterna kommissionen en utförlig rapport om utvecklingen av genomförandet av direktivet.

12. Parallellt med denna skriftväxling pågick mål C-195/97 vid domstolen (se punkt 2 i detta förslag till avgörande), vilket ledde fram till följande dom:

"Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt arti-

kel 12.1 i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket 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."

13. Den 11 maj 1999 antogs en ny rättslig åtgärd i Italien, nämligen dekret nr 152 (publicerat i *GURI* den 29 maj 1999). Detta dekret innehåller bland annat bestämmelser om angivande av känsliga områden såsom avses i artikel 3 i direktivet. Den italienska regeringen hävdar att domen av den 25 februari 1999 har efterkommits genom beslutet.

IV — Bedömning av tvisten

Preliminära frågor

14. Den italienska regeringen har rest två preliminära frågor av processrättslig natur, vilka är av väsentlig betydelse för denna tvist:

— Invändning om rättegångshinder, då beslutet att väcka talan omfattar andra invändningar än de som kommissionen har anfört i sitt motiverade yttrande, och

— att kommissionen genom att väcka talan begär att domstolen meddelar samma avgörande som det i domen av den 25 februari 1999 [4], där Republiken Italien förklarades ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet. Den italienska regeringen hänvisar i detta sammanhang till principen *ne bis in idem*.

1. Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

a) Parternas argument

15. Den italienska regeringen och kommissionen har vid det skriftliga och det muntliga förfarandet gjort en lång utläggning beträffande den första preliminära frågan. Nedan återger jag kort de viktigaste argumenten för och emot innan jag bedömer dessa.

4 — Se punkt 2 i detta förslag till avgörande.

16. Enligt den italienska regeringen skiljer sig talan från det motiverade yttrandet av den 19 februari 1998 på fyra väsentliga punkter:

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

b) Den invändning som hänför sig till artikel 5 i direktivet har ändrats. Det är inte längre fråga om frånvaron av åtgärdsprogram som uppfyller villkoren i artikel 5.1.

c) Den invändning som hänför sig till artikel 6 har ändrats och omfattar nu den bristfälliga och felaktiga karaktären på övervakningen.

d) Den invändning som hänför sig till artikel 10 har ändrats och hänför sig nu till frånvaron av en fullständig rapport.

17. Kommissionen påstås ha anbragt nämnda förändringar i invändningarna efter att ha studerat rapporten av den 18 september 1998. Kommissionen borde dock ha gjort gällande de väsentligen ändrade invändningarna i det administrativa förfarandet, genom att avge ett nytt motiverat yttrande eller genom att komplettera det motiverade yttrande som redan avgivits. Den italienska regeringen anser att dess rätt till försvar har skadats, eftersom de åtgärder som Italien har vidtagit upptas till diskussion först i ansökan genom vilken talan väckts. I sin duplik hävdar den att vissa delar av talan inte har någon som helst förankring i det motiverade yttrandet. Detta gäller i synnerhet den bristfälliga karaktären hos den rapport som avses i artikel 10 och invändningen att den övervakning som avses i artikel 6 i några särskilt nämnda regioner inte skulle uppfylla kraven i direktivet.

18. Kommissionen ifrågasätter riktigheten i den italienska regeringens invändningar på faktiska och rättsliga grunder.

19. Enligt kommissionens bedömning omfattar det motiverade yttrandet följande:

— Det anger tydligt omfattningen av åtgärdsprogrammen, övervakningen och rapporten enligt artiklarna 5, 6 respektive 10 i direktivet.

— Det konstaterar att Republiken Italien inte har fullgjort sina nämnda skyldig-

heter och att Italien, trots den formella underrättelsen av den 25 april 1997, inte vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att kommissionen ska kunna undersöka efterlevnaden av denna förpliktelse.

— Det drar slutsatsen att Republiken Italien inte har uppfyllt de skyldigheter som följer av artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet.

20. Vidare menar kommissionen att invändningarna därför inte i första hand riktar sig mot avsaknaden av åtgärdsprogrammet, övervakningen och rapporten, utan framför allt mot det faktum att dessa inte svarar mot direktivets krav.

21. Även om tidsfristen på två månader i det motiverade yttrandet redan löpt ut sedan länge har kommissionen noggrant studerat reaktionen från de italienska myndigheterna genom skrivelsen av den 18 september 1998 för att undersöka om dessa uppgifter kan ligga till grund för fastställandet att Republiken Italien faktiskt hade fullgjort de förpliktelser som följer av artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet. Av denna skrivelse framgår att de italienska myndigheterna visserligen hade vidtagit ett antal åtgärder, men att dessa inte svarade mot de krav som ställs i direktivet.

22. Vad beträffar den rättsliga grunden för den italienska regeringens ståndpunkt, hänvisar kommissionen till att förfarandet i artikel 226 EG inte endast har till syfte att skydda medlemsstaternas rättigheter, utan också att avgränsa föremålet för domstolsförfarandet. I detta fall menar kommissionen att påpekandet att invändningarna, såsom de beskrevs i det motiverade yttrandet, efterhand har ändrats i ansökan är felaktigt. Kommissionens invändningar inriktades redan från början inte mot en fullständig avsaknad av de föreskrivna programmen, övervakningen och rapporterna, utan endast mot den ofullständiga och oriktiga karaktären hos dessa. Enligt kommissionens uppfattning har den italienska regeringen därför brustit i genomförandet av artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet.

23. Kommissionen tillbakavisar den italienska regeringens ståndpunkt att dennas rättigheter som svarande part i målet skulle ha kränkts. Kommissionen har helt i överensstämmelse med reglerna för det administrativa förfarandet studerat det för övrigt för sent inlämnade svaret på det motiverade yttrandet. Då framgick det att man av de uppgifter som överlämnats till kommissionen inte kunde dra slutsatsen att Republiken Italien på ett fullständigt och korrekt sätt fullgjort sina skyldigheter enligt direktivet. Därför har kommissionen i enlighet med det normala fördragsbrottsförfarandet väckt förevarande talan.

24. Till detta tillför kommissionen att den italienska regeringens argument i dennas svarsinlaga också till innehållet är de-

samma som de i dess skrivelse av den 18 september 1998. Detta visar enligt kommissionen inte på att den italienska regeringen i förevarande fall skulle ha hindrats i sitt försvar.

Mycket riktigt gäller detta inte för de genomförandeåtgärder som vidtagits efter den nämnda skrivelsen av den 18 september 1998.

b) Kriterier för upptagande till sakprövning

25. Innan jag går över till bedömningen av huruvida talan kan tas upp till sakprövning vill jag erinra om domstolens fasta rättspraxis enligt vilken frågan huruvida en medlemsstat har fullgjort sina skyldigheter skall bedömas mot bakgrund av läget i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att förändringar som har skett därefter inte kan beaktas av domstolen. [5]

26. Det står fast att den italienska regeringen genom sin skrivelse av den 18 september 1998 har reagerat för sent på det motiverade yttrandet. Jag vill dock inte därav dra slutsatsen att även de genomförandeåtgärder som där beskrivs skulle ha vidtagits för sent. Det faktum att dessa har prövats av kommissionen i syfte att undersöka om de skyldigheter som följer av artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet därmed hade fullgjorts och den omständighet att kommissionen i förevarande tvist inte gjort någon invändning om att dessa åtgärder möjligen skulle ha vidtagits för sent, föranleder mig att anta att det inte föreligger någon diskussion om huruvida dessa åtgärder vidtagits inom den föreskrivna fristen.

27. Vid en genomläsning av det motiverade yttrandet och talan utmärker sig omedelbart en påfallande skillnad. Det motiverade yttrandet är ett kort dokument där medlemsstaten Italien i tämligen allmänna ordalag kritiseras för att inte ha fullgjort de skyldigheter som följer av artiklarna 5, 6 och 10. Det motiverade yttrandet hänvisar visserligen till den italienska regeringens skriftliga svar av den 16 juli 1997 på den formella underrättelsen av den 25 april 1997. Den italienska regeringen anför att denna information var otillräcklig för att kunna dra slutsatsen att Republiken Italien hade fullgjort de skyldigheter som följer av artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet. Talan går däremot i detalj in på de åtgärder som Republiken Italien vidtagit under tiden och anger på vilka punkter som dessa inte uppfyller kraven i direktivet. Tonvikten förskjuts på ett uppenbart sätt från att framför allt inte ha fullgjort sina skyldigheter, till att dessa skyldigheter inte fullgjorts på ett korrekt sätt. Det är således fråga om huruvida detta förskjutande av tonvikt leder till att kommissionens talan inte kan tas upp till sakprövning.

5 — Se bland annat domen av den 29 oktober 1998 i mål C-185/96, kommissionen mot Grekland (REG 1998, s. I-6601), punkt 18.

28. Till att börja med vill jag erinra om domstolens fasta rättspraxis på detta

område, såsom denna bland annat har kommit till uttryck i domen av den 20 mars 1997 i målet kommissionen mot Tyskland [6]:

"22 I detta avseende skall för det första erinras om att det administrativa förfarandets syfte är att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, dels göra invändningar mot klagomål framställda av kommissionen...

23 Enligt domstolens fasta rättspraxis... är följaktligen föremålet för en talan som har väckts med stöd av artikel 169 i fördraget begränsat till det administrativa förfarande som avses i denna bestämmelse. Ansökan kan således inte grundas på andra klagomål än de som anges i det motiverade yttrandet...

24 Domstolen har vidare fastslagit... att det motiverade yttrandet skall innehålla en sammanhängande och detaljerad redogörelse för de skäl som har lett kommissionen till övertygelsen att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördraget."

6 — Dom av den 20 mars 1997 i mål C-96/95 (REG 1997, s. I-1653).

29. Av det som återgivits följer enligt min mening att det motiverade yttrandet tjänar till att definiera och avgränsa föremålet för domstolsförfarandet. Definitionen och avgränsningen av det som den berörda medlemsstaten kritiseras för tjänar även till skyddet av dennas rättigheter. I förevarande fall måste vi således undersöka huruvida det motiverade yttrandet är tillräckligt sammanhängande och detaljerat för att kunna definiera föremålet för förfarandet och huruvida talan inryms i det föremål för förfarandet som har definierats.

30. Jag vill besvara dessa frågor enligt följande. Det motiverade yttrandet anger den innehållsmässiga ram inom vilken talan måste hålla sig. Att en talan inte kan tas upp till sakprövning blir först aktuellt när den hänför sig till fler eller andra förpliktelser än de som har definierats i det motiverade yttrandet. Det motiverade yttrandet bestämmer med andra ord de gränser inom vilka talan måste hålla sig: inga andra förpliktelser, inte fler förpliktelser. Detta betyder inte att talan vad avser innehållet måste vara i fullständig överensstämmelse med det motiverade yttrandet: klagomålen får vara mer begränsade än de som har formulerats i det motiverade yttrandet, under förutsättning att de grundas på samma skyldigheter.

31. Detta följer även av det förfarande som föreskrivs i artikel 226 EG. Detta är till sin natur framåtskridande och dynamiskt. Det är kommissionen som riktar en formell underrättelse till en medlemsstat. Med beaktande av medlemsstatens reaktion beslutar den därefter om avgivande av det motiverade yttrandet och dess innehåll. I

sitt svar kan medlemsstaten därefter åter gå in på det motiverade yttrandet. Kommissionen kan då med stöd härav även besluta huruvida den skall väcka talan och vilka av de klagomål som den i förstone har gjort som talan skall omfatta. Under detta förfarande kan de klagomål som gjorts i förstone vara mer begränsade vad avser räckvidden och mer specifika vad avser invändningarna om överträdelser. I praktiken synes det ofta att räckvidden av de invändningar som gjorts i förstone minskar under förfarandet, efter hand som medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter.

32. Av ovanstående följer två kriterier för huruvida talan kan tas upp till sakprövning:

— Den skall inrymmas i det föremål för förfarandet som har definierats i det motiverade yttrandet.

— Den skall, med beaktande av den information som den berörda medlemsstaten har tillhandahållit i det administrativa förfarandet, tillräckligt noggrant definiera den överträdelse som medlemsstaten kritiseras för.

Kort sagt måste talan utgöra en rimligt förutsägbar följd av den dialog som har förts mellan kommissionen och medlemsstaten under det administrativa förfarandet. Om dessa krav tillgodoses kan det inte vara fråga om överträdelse av rätten till försvar. Jag vill även tillägga att domstolen i domen i målet Kommissionen mot Tyskland[7] vid bedömningen av huruvida en talan kunde tas upp till sakprövning ansåg att en tämligen allmän beskrivning av det förebrådda fördragsbrottet var tillfredsställande. Detta hindrar inte, vilket också var fallet i det målet, att en för oprecis karaktär hos de överträdelser som förebrås kan leda till att talan ogillas.

c) Bedömning

33. Anpassat på förevarande mål vinner den italienska regeringens allmänna ståndpunkt att talan inte kan tas upp till sakprövning då den skulle omfatta andra klagomål än de som kommissionen har anfört i sitt motiverade yttrande ingen framgång.

34. Av det administrativa förfarandet framgår följande:

— I den formella underrättelsen av den 25 april 1997 kritiserar kommissionen

7 — Dom av den 11 augusti 1998 i mål C-431/92 (REG 1998, s. I-2189).

den Italienska Republiken för att inte ha fullgjort de förpliktelser som följer av artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet.

— I sin skrivelse av den 16 juli 1997, har den italienska regeringen överlämnat en omfattande dokumentation av vilken det påstås framgå att den faktiskt på ett grundligt sätt hade fullgjort nämnda skyldigheter.

— I det motiverade yttrandet av den 19 februari 1998 fastställer kommissionen att denna information är ofullständig vad beträffar det geografiska tillämpningsområdet och bristfällig vad avser innehållet. Den drar därav slutsatsen att Italien inte på ett fullgott sätt har fullgjort förpliktelserna i artikel 5, 6 och 10 i direktivet.

— I sitt följande utförliga svar av den 18 september 1998 återger den italienska regeringen på nytt vilka åtgärder den vid denna tidpunkt vidtagit för att uppfylla förpliktelserna i direktivet.

— Mot bakgrund av detta drar kommissionen slutsatsen att de italienska myndigheternas genomförandeåtgärder fortfarande är ofullständiga vad beträffar det geografiska tillämpningsområdet och bristfälliga vad avser innehållet. De invändningar kommissionen framför i sin talan riktar sig i synnerhet mot de brister och ofullkomligheter som fortfarande föreligger.

35. Av detta drar jag slutsatsen att kommissionen i sin talan har hållit sig inom föremålet för förfarandet, såsom det avgränsats i det motiverade yttrandet. Visserligen har tonvikten i klagomålen förskjutits från att Republiken Italien inte skall ha fullgjort sina skyldigheter (på ett grundligt sätt) till att ha fullgjort sina skyldigheter på ett ofullständigt och bristfälligt sätt, och klagomålen har definierats mer specifikt och noggrant, men det väsentliga innehållet förblir detsamma: Republiken Italien har brustit i fullgörandet av de förpliktelser som följer av artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet. Invändningarna har under det administrativa förfarandet minskat i omfattning, men vad beträffar innehåll och natur förblir de desamma.

36. Således förkastar jag den italienska regeringens invändning om rättegångshinder.

37. Detta hindrar inte att det vid bedömningen av de enskilda klagomålen måste undersökas huruvida de uppfyller kraven på tydlighet och noggrannhet.

2. Rättsverkningarna av domen av den 25 februari 1999

a) Parternas argument

38. Genom dom av den 25 februari 1999 [8] har det redan fastställts att Republiken Italien underlåtit att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i artikel 3.2 i direktivet. Italien hade nämligen underlåtit att ange känsliga områden. I syfte att efterkomma denna dom utfärdades den 11 maj 1999 dekret nr 152. Den italienska regeringen hävdar att principen *ne bis in idem* inte tillåter att kommissionen efter det första förfarandet anhängiggör ett andra fördragsbrottsförfarande som väsentligen har samma föremål.

39. Mot bakgrund av domen i målet kommissionen mot Spanien [9] anser kommissionen att denna uppfattning är ohållbar. I domen i detta mål fastställs att Konungariket Spanien underlåtit att fullgöra sina skyldigheter genom att inte upprätta de åtgärdsprogram som avses i artikel 5 i direktivet, efter det att det redan tidigare hade fastställts att det — bland annat — inte fullgjort sina förpliktelser genom att ha underlåtit att ange känsliga områden enligt artikel 3 i direktivet. [10] I detta sammanhang hänvisar kommissionen även till domen i målet Kommissionen mot Spanien [11] där direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar inte hade genomförts inom den frist som föreskrivits. [12]

b) Bedömning

40. Kommissionens och Republiken Italiens åsikter skiljer sig härmed fundamentalt åt vad gäller de konsekvenser som följer av sambandet mellan förevarande mål och förfarandet som gav upphov till domen av den 25 februari 1999. Med anledning av denna åsiktsskillnad anser jag att det är på sin plats att placera tvisten i ett mer allmänt sammanhang.

41. Miljödirektiv såsom det förevarande, vilka syftar till att minska dagens miljöbelastningar som förorsakas av särskilda ämnen och att förekomma ytterligare föroreningar, medan förorsakade skador skall återställas, innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att vidta en rad åtgärder. Dessa åtgärder hänger samman sinsemellan

8 — Se ovan fotnot 3.

9 — Dom av den 13 april 2000 i mål C-274/98 (REG 2000, s. I-2823).

10 — Dom av den 1 oktober 1998 i mål C-71/97 (REG 1998, s. I-5991).

11 — Dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90 (REG 1993, s. I-4221), punkterna 20—22.

12 — Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161).

och sträcker sig över en lång period. Endast genom långvarigt och uthålligt arbete kan de åsyftade målsättningarna uppnås — i detta fall förbättringen av vattenkvaliteten genom minskade föroreningar av nitrater.

42. Tidsfaktorn spelar en stor roll vid genomförandet av direktivet. De åtgärder som avses i direktivet måste vidtas inom utsatt tid i syfte att undvika ytterligare skada. Dessutom måste åtgärderna samordnas med varandra för att vara effektiva. För denna inbördes samordning föreskrivs åtgärdsprogram. Om de tidsfrister som föreskrivs i åtgärdsprogrammen inte respekteras utgör detta ett väsentligt fel som fråntar direktivet dess ändamålsenliga verkan.

43. Det finns enligt min mening fyra viktiga skäl till varför medlemsstaternas faktiska genomförande av de åtgärder som föreskrivs i just detta direktiv förtjänar särskild uppmärksamhet. Till att börja med syftar detta direktiv till en förbättrad miljökvalitet under omständigheter som skiljer sig åt mellan och inom medlemsstaterna. Källorna till vattenföroreningar från nitrater kan variera, intensiteten hos dagens föroreningar kan variera kraftigt och absorberingsförmågan hos den naturliga omgivningen är inte densamma överallt. Således utmärker sig genomförandet av detta direktiv genom att de nationella, regionala och lokala myndigheterna har ett stort utrymme att företa skönsmässiga bedömningar. För det andra kräver förverkligandet av de målsättningar som åsyftas i direktivet att en rad åtgärder vidtas, vilka sträcker sig över en lång period. Detta direktiv genomförs säkerligen inte genom att införliva det med den nationella rättsordningen. För det tredje kan direktivets genomförande ibland komma att medföra långtgående begränsningar för särskilda verksamheter inom lantbruket, såsom intensiv boskapsskötsel eller andra former av markanvändning med hög nitratbelastning. Det är inte uteslutet att det motstånd från vissa berörda aktörer som följer härav leder till ett fördröjt och ofullständigt genomförande av direktivet. För det fjärde innebär säkerställandet av en likadan miljökvalitetsnivå inom gemenskapen att vikten av jämlika konkurrensförhållanden inom jordbrukssektorn aktualiseras. Om medlemsstaterna skulle genomföra direktivet vad gäller nitrathalterna på mycket olika sätt skulle det medföra allvarliga konkurrensstörningar.

44. Av ovanstående framgår att övervakningen av genomförandet och efterlevnaden av direktivet visserligen inte är helt enkel, men icke desto mindre av vital betydelse för de däri åsyftade målsättningarna. Därför inför direktivet ett system av åtgärdsprogram, övervakning och rapporter. Detta system tjänar å ena sidan till att

säkerställa, anpassat till de lokala omständigheterna, att åtgärder vidtas som verkligen leder till minskade nitratbelastningar. Å andra sidan möjliggör det en effektiv kontroll av direktivets efterlevnad.

45. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att det faktum att de känsliga områdena som avses i artikel 3.2 i direktivet inte har angetts inom den utsatta fristen, inte kan ha som rättsverkan att den berörda medlemsstaten därmed skulle vara befriad från sin skyldighet att genomföra de övriga förpliktelser som föreskrivs i direktivet. Detta skulle medföra att man belönade att en del av direktivet genomförts efter den utsatta tidsfristen. Domstolen har följaktligen i den i punkt 39 ovannämnda rättspraxisen åtskilliga gånger uttryckligen avvisat detta.

46. Den italienska regeringens ståndpunkt att detta förfarande till innehållet sammanfaller med det som gav upphov till domen av den 25 februari 1999 är likaså ohållbar. De förpliktelser som föreskrivs i artikel 3 i direktivet är till innehållet inte identiska med de som föreskrivs i artiklarna 5, 6 och 10.

47. Enligt min mening föreligger det ej heller ett sådant innehållsmässigt samband mellan dessa förpliktelser — för det fall att anmälningsskyldigheten enligt artikel 3 inte har efterlevts — att det nödvändigtvis måste medföra att förpliktelserna i artiklarna 5, 6 och 10 i direktivet inte går att genomföra.

48. Upprättandet av de åtgärdsprogram som avses i artikel 5 i direktivet skall i princip endast ske för de känsliga områden som angivits. Om den formella anmälan av dessa områden blir föremål för försening utesluter dock inte direktivet att man under tiden beslutar om att upprätta åtgärdsprogram. Ett för sent angivande av de känsliga områdena får — med beaktande av den i punkt 39 ovannämnda rättspraxisen — bestämt inte leda till att perioden för upprättandet av åtgärdsprogrammen förlängs till två år det, för sena angivandet av de känsliga områdena.

49. Den övervakning som skall äga rum enligt artikel 6 i direktivet är visserligen knuten till de känsliga områden som avses i artikel 3, men den kan också äga rum utan att områdena har angivits. Av artikel 6 framgår dessutom att angivandet av känsliga områden skall äga rum på grund av tidigare övervakning enligt denna artikel.

50. Kravet på rapportering i artikel 10 i direktivet kan utan vidare betraktas oberoende av angivandet av känsliga områden.

V — Grunderna

A — *Invändning vad avser artikel 5 i direktivet*

1. Parternas argument

51. I sin talan räknar kommissionen upp ett antal element av vilka det enligt kommissionen framgår att Republiken Italien inte har fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 5 i direktivet:

— Vid tidpunkten för det att talan väcktes vid domstolen hade den italienska regeringen inte fastställt något åtgärdsprogram som uppfyller villkoren i artikel 5 i direktivet.

— Av domen av den 15 februari 1999 följer att den italienska regeringen, för den övervägande delen av sitt territorium, inte hade angett några känsliga områden. Till följd av detta kunde det inte upprättas några åtgärdsprogram som var anpassade till det miljötillstånd som de skulle tillämpas på.

— Det föreligger inga åtgärder i programmen för mellersta och södra Italien av den typ som avses i bilaga 3 till direktivet. Detta gäller främst för Abruzzerna, Apulien och Kalabrien men i praktiken även för andra regioner.

— För vissa regioner i norra Italien (Piemonte, Lombardiet, Venetien och Emilia-Romagna) har inte alla särskilda förpliktelser i bilaga 3 medtagits i åtgärdsprogrammen.

— De italienska myndigheternas initiativ är antingen för osammanhängande eller för allmänna till sin natur.

52. Vidare ger kommissionen en översikt av de initiativ som dock har vidtagits i Italien. Dessa påstås antingen vara för osammanhängande, för allmänna till sin natur, eller ofullständiga. De anses inte uppfylla kraven i artikel 5 i direktivet.

53. Den italienska regeringen påpekar att den redan har angett känsliga områden i Piemonte, Lombardiet, Venetien och Emilia-Romagna. För dessa områden hade det upprättats åtgärdsprogram. För de övriga regionerna hade det inte upprättats några åtgärdsprogram, eftersom det inte hade angivits några känsliga områden där.

54. Diskussionen mellan kommissionen och den italienska regeringen i deras replik och duplik fokuseras på den redan ovan behandlade invändningen från den italienska regeringen att det inte var möjligt för den att uppfylla kraven i artikel 5 i direktivet innan den hade angett de känsliga områdena.

2. Bedömning

55. Med hänsyn till det föregående kan bedömningen av denna invändning göras kort. Den kommer väsentligen till följande resultat. För en del av landet — mellersta och södra Italien — hade de italienska myndigheterna vid slutet av den frist som föreskrevs i det motiverade yttrandet inte upprättat några åtgärdsprogram. Den italienska regeringen bestrider inte detta, men anför till sitt försvar att det inte var möjligt att upprätta åtgärdsprogram, eftersom det inte hade angivits några känsliga områden. Såsom jag redan konstaterade ovan i punkt 45 i mitt förslag till avgörande, går detta inte ihop. För de fyra norra regionerna (Piemonte, Lombardiet, Venetien och Emilia-Romagna) hade visserligen åtgärdsprogram upprättats, men enligt kommissionen uppfyller dessa inte kraven i direktivet, bland annat då ett antal åtgärder som krävdes enligt bilaga 3 till direktivet inte tagits med. Den italienska regeringen bestrider visserligen denna invändning och betecknar den som "svävande" och "allmän", men den bestrider inte riktigheten i det som kommissionen har konstaterat. Den går heller inte in på de av kommissionen givna exemplen på åtgärder som felaktigt har utelämnats i åtgärdsprogrammen. Under dessa omständigheter står det tillräckligt klart att även för de fyra nordliga regionerna som har nämnts har den italienska regeringen inte upprättat några åtgärdsprogram som uppfyller kraven i direktivet.

B — *Invändning vad avser artikel 6 i direktivet*

1. Parternas argument

56. Kommissionen erinrar om att medlemsstaterna i artikel 6 förpliktas att övervaka nitrathalterna. Direktivet föreskriver särskilt ett första övervakningsprogram året innan den 20 december 1993 och därefter att övervakningsprogrammet skall uppre-

pas vart fjärde eller vart åttonde år, beroende på den grad av förorening som har konstaterats.

57. Av den information som den italienska regeringen har förebragt anses framgå att övervakningsprogrammen i åtminstone fem regioner inte har utförts i enlighet med direktivet, att övervakningsprogrammen har utförts på ett delvis otillfredsställande sätt i fem andra regioner och i två provinser och att information avseende tre regioner (Abruzzerna, Apulien och Kalabrien) fullständigt saknas. Härigenom har Republiken Italien inte fullgjort alla de förpliktelser som följer av artikel 6 i direktivet.

58. Den italienska regeringen anser att det i artikel 6 är fråga om genomförandeåtgärder som inte kan behandlas skilt från angivandet av känsliga områden enligt artikel 5. Den hävdar att det endast kan vara fråga om att inte ha fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 6, i fall då detta får till följd att skyldigheterna enligt artikel 5 inte fullgörs, genom att inga känsliga områden anges. Kommissionen har inte visat att den bristfälliga karaktären hos övervakningen har lett till att skyldigheterna enligt artikel 5 inte har fullgjorts. I andra hand hävdar den italienska regeringen att kommissionens invändning är ogrundad, då den är formulerad i allmänna och oprecisa ordalag och inte har underbyggts med fakta. Den påpekar slutligen att övervakningen har utförts genom tillämpning av bilaga 4, inom ramen för de direktiv som anges i denna bilaga.

59. Mot detta anför kommissionen i sin replik att skyldigheten enligt artikel 6 utgör en specifik förpliktelse som kan skiljas från de andra förpliktelserna i direktivet. Ett korrekt genomförande av artikel 6 kräver att de nationella myndigheterna håller sig inom den frist och till de tillvägagångssätt som föreskrivs i denna artikel. Det är inte tillräckligt med den övervakning som föreskrivs i de direktiv till vilka artikel 6 hänvisar och över vilken de har underrättat kommissionen om i enlighet med direktiv 91/692/EEG om att standardisera och rationalisera rapporteringen om genomförandet av vissa direktiv om miljön.[13] I synnerhet ställer direktiv 91/692 andra krav avseende provtagningarnas frekvens, ett nätverk av provtagningsplatser, tolkning och behandling av de uppgifter som erhållits. Kommissionen hänvisar även till att direktiv 91/692 kom till stånd efter direktiv 91/676, men att den inte hänvisar till det sistnämnda direktivet. De uppgifter som erhållits med stöd av direktiv 91/692 har kort sagt inget som helst värde för tillämpningen av direktiv 91/676. Slutligen erinrar kommissionen även om att den under det administrativa förfarandet har begärt att de italienska myndigheterna skall visa att de har fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 6. De uppgifter som införskaffats visar på att så inte är fallet.

13 — Rådets direktiv 91/692/EEG av den 23 december 1991 (EGT L 377, 31 december 1991, s. 48; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 208).

60. I sin duplik hävdar den italienska regeringen att kommissionen inte har preciserat varför direktivet i åtminstone fem regioner inte ansågs ha efterlevts. Kommissionen borde på ett detaljerat sätt ha hänvisat till de uppgifter som införskaffats och ha visat på de brister som följer av dessa uppgifter. Dessutom får kommissionen inte grunda talan om fördragsbrott på avsaknad av uppgifter. I artikel 6 föreskrivs inte någon informationsplikt för medlemsstaterna. Av punkt 3 i bilaga 5 till direktivet framgår dessutom att en medlemsstat endast behöver tillhandahålla en sammanfattning av resultaten från övervakningen. [14]

2. Bedömning

61. Det synes som om den italienska regeringen till sitt huvudsakliga försvar mot denna invändning utgår ifrån att artikel 6 inte medför någon från angivandet av känsliga områden fristående självständig förpliktelse för en medlemsstat. Denna invändning står självklart i strid med både ordalydelsen hos och syftet med artikel 6. Övervakningen i form av provtagningar syftar till att införskaffa uppgifter på vilka angivandet av känsliga områden kan grundas. Med tiden fyller denna övervakning en roll vid bedömningen av utvecklingen vad avser förverkligandet av direktivets målsättningar.

62. Jag accepterar heller inte den italienska regeringens påstående att kommissionen inte kan grunda en invändning om att skyldigheterna som följer av artikel 6 i direktivet inte har fullgjorts, då denna artikel saknar en specifik informationsplikt. Inom ramen för det administrativa förfarandet enligt artikel 226 EG kan kommissionen av medlemsstaterna kräva alla de uppgifter som är nödvändiga för att undersöka huruvida en medlemsstat fullgör de skyldigheter som följer av fördraget. Medlemsstaterna är skyldiga att lämna dessa uppgifter för att göra det möjligt för kommissionen att fullgöra sin övervakningsuppgift enligt artikel 211 EG. Om en medlemsstat inom ramen för förfarandet i artikel 226 EG inom den föreskrivna fristen inte kan eller vill lämna de uppgifter avseende fullgörandet av sina skyldigheter som har begärts, får kommissionen därav dra slutsatsen att medlemsstaten i fråga inte fullgör de skyldigheter som åvilar denna, ty under de olika faserna i det administrativa förfarandet kan kommissionen ju endast på grund av fullständig och korrekt information fastställa att den berörda medlemsstaten alltjämt fullgör sina skyldigheter som följer av fördraget.

63. Jag fäster större avseende vid den italienska regeringens argument att kommissionens invändning är för allmänt hållen och oprecis och inte tillräckligt underbyggd. Kommissionen specificerar varken varifrån det framgår att övervakningen inte har utförts i enlighet med direktivet i minst fem italienska regioner, eller att övervakningen har utförts på ett delvis otillfreds-

14 — I den franska versionen av direktivet talas det om "résumé", i den engelska om "summary" och i den italienska om "sommario".

ställande sätt i fem andra regioner och två provinser. Av min undersökning ovan i punkt 33 och följande punkter följer att kommissionen, om den förebrår en medlemsstat att ha fullgjort sina skyldigheter på ett ofullständigt och bristfälligt sätt, måste motivera denna invändning med en sammanhängande och detaljerad redogörelse.[15] I detta hänseende brister talan. Den innehåller inga uppgifter som är tillräckligt precisa och tydliga för att med stöd därav kunna pröva om övervakningsskyldigheten i de ifrågavarande regionerna har utförts på ett ofullständigt och bristfälligt sätt. Därför anser jag att denna invändning är ogrundad i den utsträckning som den riktar sig mot det oriktiga, respektive delvis otillfredsställande fullgörandet av förpliktelsen i artikel 6 i direktivet i regionerna Ligurien, Lombardiet, Venetien, Marche och Kampanien, respektive Piemonte, Umbrien, Latium, Molise, Sicilien samt provinserna Trentino och Bolzano.

64. Det förhåller sig annorlunda i fråga om invändningen som riktar sig mot att övervakningsskyldigheten i regionerna Abruzzerna, Apulien och Kalabrien inte har fullgjorts. Kommissionen framhåller att uppgifter fullständigt saknas över dessa regioner, vilket inte har bestridits av den italienska regeringen. Den italienska regeringen har ej heller anfört att den övervakning som krävs enligt artikel 6 skulle ha ägt rum, och inte heller att denna övervakning inte skulle vara obligatorisk. Av detta drar jag slutsatsen att invändningen vad beträffar övervakningen i dessa tre regioner är tillräckligt tydlig samt välgrundad.

65. Det finns ytterligare en skillnad mellan kommissionens och den italienska regeringens uppfattning beträffande frågan huruvida det räcker att medlemsstaterna utför den övervakning som föreskrivs i direktiven och som omnämns i artikel 6.1 a i) och ii) i direktivet och som måste anmälas till kommissionen i enlighet med direktiv 91/692. Jag delar kommissionens uppfattning när den hävdar att det av nämnda artikel 6 med önskvärd tydlighet framgår att det inte är tillräckligt med den övervakning som föreskrivs i de andra direktiven. Texten i artikel 6 kan på denna punkt inte förstås på något annat sätt. Detta konstaterande påverkar för övrigt inte min slutsats i punkt 63.

66. Med hänsyn till det ovanstående konstaterar jag att Republiken Italien, genom att inte genomföra artikel 6 i direktivet i regionerna Abruzzerna, Apulien och Kalabrien, inte har fullgjort sina skyldigheter som följer av denna artikel i förening med bilaga 4, och att åberopandet av artikel 6 i övrigt skall ogillas.

15 — Dom av den 20 mars 1997 i mål C-96/95, Kommissionen mot Tyskland (REG 1997, s. I-1653), punkt 24.

C — *Invändning vad avser artikel 10 i direktivet*

1. Parternas argument

67. Enligt artikel 10 i direktivet är medlemsstaterna skyldiga att vart fjärde år lämna en rapport. Den första rapporten, som omfattar den första fyraårsperioden, skulle ha tillsänts kommissionen före den 20 juni 1996. Rapporten bör omfatta alla de uppgifter som uppräknas i bilaga 5. Den italienska regeringen har inte sänt någon rapport före det nämnda datumet.

68. Enligt kommissionen var den dokumentation som den italienska regeringen sände till kommissionen i sitt svar på den formella underrättelsen genom skrivelse av den 16 juli 1997 ofullständig och till innehållet otillfredsställande.

69. Den rapport som sändes den 18 september 1998 uppfyller inte heller direktivets krav. Kommissionen nämner fyra brister:

— Rapporten är ofullständig vad beträffar den geografiska täckningen.

— Det saknas en detaljerad karta av de (möjliga) förorenade vattendrag och känsliga områden, såsom avses i punkt 2 i bilaga 5.

— För nästan hälften av regionerna saknas en indikation på resultaten av övervakningen av nitrathalterna.

— Redogörelsen över åtgärdsprogrammen är otillfredsställande. Den återger endast vissa åtgärder och dessutom endast för några regioner. Det saknas en systematisk sammanfattning av det som anges i punkt 4 i bilaga 5.

70. Kommissionen drar härav slutsatsen att Republiken Italien inte har fullgjort sin skyldighet att inom den tid som föreskrivits frambringa en rapport som uppfyller direktivets krav.

71. Den italienska regeringen anser däremot att den i rapporten har gett en sammanfattande ram över de nitratföroreningar som konstaterats och de åtgärder som vidtagits. Den hävdar vidare att rapportens relativt kortfattade karaktär inte står i strid med kraven i bilaga 5.

2. Bedömning

72. Enligt min mening bör det framhävas att det mellan parterna är ostridigt att den italienska regeringen inte har sänt en rapport inom den frist som föreskrivits, det vill säga före den 20 juni 1996. Min bedömning är att redan i och med detta föreligger det en överträdelse av artikel 10 i direktivet. Till detta kommer följande. Genom skrivelse av den 18 september 1998 — således långt efter utgången av den frist som föreskrivs i direktivet — tillsände Republiken Italien dock kommissionen en rapport. Bilaga 5 till direktivet anger på ett tydligt sätt vilka uppgifter som rapporten skall innehålla. Kommissionen anger också i sitt beslut att väcka talan exakt vilka uppgifter som saknas. Den italienska regeringen bestrider inte detta, men anför till sitt försvar bland annat att det kan vara tillräckligt med en sammanfattande ram och att artikel 10 och bilaga 5 inte är tillräckligt precisa för att därpå grunda en invändning om att en förpliktelse inte har fullgjorts. Må det vara tydligt att jag inte håller med om detta argument.

73. Således konstaterar jag att den italienska regeringen har underlåtit att fullgöra de skyldigheter som följer av artikel 10 i direktivet i förening med bilaga 5 genom att efter den frist som föreskrivits ha ingivit en rapport till kommissionen, vilken för övrigt är inkomplett och otillfredsställande.

VI — Rättegångskostnader

74. Av ovanstående framgår att jag till en övervägande del anser att kommissionens invändningar är välgrundade. Endast på en begränsad punkt föreslår jag att talan skall ogillas. Mot bakgrund av detta anser jag att det är rimligt att den Republiken Italien skall förpliktas att bära rättegångskostnaderna.

VII — Förslag till avgörande

75. Mot bakgrund av de fakta och omständigheter som här har återgetts föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1) Ogilla talan till den del som hänför sig till efterlevnaden av artikel 6 i direktiv 91/676/EEG i regionerna Ligurien, Lombardiet, Venetien, Marche och

Kampanien, respektive Piemonte, Umbrien, Latium, Molise, Sicilien samt provinserna Trentino och Bolzano.

2) I övrigt fastställa att Republiken Italien

— genom att inte ha vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra artiklarna 5, 6 och 10 i direktiv 91/676,

— eller, i varje fall, genom att ha underlåtit att underrätta kommissionen om dessa åtgärder,

inte har fullgjort sina skyldigheter enligt det ifrågavarande direktivet.

3) Förplikta Republiken Italien att i enlighet med artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler bära rättegångskostnaderna.