DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
25. november 1998 *

I sag C-214/96,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Richard Wainwright og Fernando Castillo de la Torre, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved statens advokat, Paloma Plaza García, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten og artikel 7 i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (EFT L 129, s. 23), idet det hverken har fastlagt programmer med henblik på at formindske forureningen af vandområder med stoffer, der er opført på liste II, jf. direktivets artikel 7, stk. 1, eller har meddelt Kommissionen sådanne programmer,

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. J. G. Kapteyn, og dommerne G. Hirsch (refererende dommer), J. L. Murray, H. Ragnemalm og K. M. Ioannou,

generaladvokat: A. Saggio
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. juni 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 25. juni 1996 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten og artikel 7 i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (EFT L 129, s. 23, herefter »direktivet«), idet det hverken har fastlagt programmer med henblik på at formindske forureningen af vandområder med stoffer, der er opført på liste II, jf. direktivets artikel 7, stk. 1, eller har meddelt Kommissionen sådanne programmer.

Direktivet

2 I henhold til direktivets artikel 1 finder det anvendelse på indre overfladevand, saltvandsområder inden for basislinjen, territorialfarvande og grundvand.

3 Det fremgår af syvende og niende betragtning til direktivet og af direktivets artikel 2, at formålet med direktivet er at eliminere den forurening af vandmiljøet, som skyldes udledning af de forskellige farlige stoffer, der er opført på den såkaldte »liste I«, og at formindske forureningen af vandmiljøet med de stoffer, der er opført på den såkaldte »liste II« i bilaget. De nævnte to lister er optaget som bilag til direktivet.

4 Liste I omfatter stoffer, som hovedsagelig er klassificeret på grundlag af deres toxicitet, persistens og bioakkumulation. I henhold til direktivets artikel 3 og 6 skal medlemsstaterne gøre enhver udledning af sådanne stoffer i vandmiljøet betinget af en forudgående tilladelse fra de kompetente myndigheder, og medlemsstaterne skal fastsætte emissionsnormer, der ikke må overskride grænseværdier, som Rådet fastsætter på grundlag af stoffernes virkning på vandmiljøet.

5 For så vidt angår de øvrige stoffer hedder det i bilaget til direktivet under overskriften »Liste II over familier og grupper af stoffer«:

»Liste II omfatter:

— stoffer, der indgår i de familier og grupper af stoffer, der er opført på liste I, for hvilke de i artikel 6 i direktivet omhandlede grænseværdier ikke er fastlagt

— visse enkeltstoffer og visse kategorier af stoffer blandt nedenstående familier og grupper af stoffer,

der har en skadelig virkning på vandmiljøet, som imidlertid kan begrænses til et bestemt område og afhænger af recipientens særlige karakter og beliggenhed.«

6 Liste II omfatter således i henhold til første led de stoffer, der henhører under liste I, men for hvilke Rådet endnu ikke har fastsat grænseværdier som omhandlet i direktivets artikel 6. Liste II omfatter på nuværende tidspunkt 99 stoffer, der henhører under liste I.

7 For så vidt angår de stoffer, der er opført på liste II, hedder det i direktivets artikel 7:

»1. Med henblik på at formindske forureningen af de i artikel 1 nævnte vandområder med stoffer, som er opført på liste II, fastlægger medlemsstaterne programmer, til gennemførelse af hvilke de navnlig anvender de i stk. 2 og 3 omhandlede metoder.

2. Enhver udledning i de i artikel 1 omhandlede vandområder, som kan indeholde et af de stoffer, der er opført på liste II, kræver en forudgående tilladelse, der meddeles af den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat, og som fastsætter emissionsnormerne for udledningen. Emissionsnormerne skal beregnes på grundlag af kvalitetsmålsætninger for vand, der opstilles i henhold til stk. 3.

3. De i stk. 1 omhandlede programmer skal indeholde kvalitetsmålsætninger for vand, der opstilles i overensstemmelse med de af Rådet vedtagne direktiver, når sådanne foreligger.

4. Programmerne kan ligeledes omfatte særlige bestemmelser vedrørende sammensætning og anvendelse af stoffer eller grupper af stoffer samt produkter under hensyn til de seneste tekniske fremskridt, der er økonomisk gennemførlige.

5. I programmerne fastsættes frister for deres iværksættelse.

6. Programmerne og resultaterne af disses gennemførelse meddeles Kommissionen i sammenfattet form.

7. Kommissionen foretager regelmæssigt sammen med medlemsstaterne en sammenligning af programmerne for at sikre en tilstrækkelig harmonisering af deres iværksættelse. Hvis Kommissionen skønner det fornødent, forelægger den med henblik herpå forslag for Rådet inden for dette område.«

Den administrative procedure

8 Ved to skrivelser af 26. september 1989 og 4. april 1990 anmodede Kommissionen Kongeriget Spanien om nærmere oplysninger vedrørende de i direktivets artikel 7 omhandlede programmer med henblik på formindskelse af forureningen med visse af de stoffer, som er opført på liste II, og som Kommissionen for klarheds skyld havde opregnet i en ikke udtømmende liste, hvor stofferne var tillagt prioritet, og som var vedlagt den første skrivelse. Kommissionen anmodede endvidere om at få tilstillet vedtagne programmer om formindskelse af forureningen med andre stoffer, der er opført på liste II, men som ikke var opregnet i bilaget.

9 I den anden skrivelse udvidede Kommissionen sin anmodning om oplysninger til at omfatte de 99 stoffer, som skulle være opført på liste I, men som på daværende tidspunkt var opført på liste II, idet der ikke var fastsat grænseværdier. Med hensyn til disse stoffer anmodede Kommissionen bl.a. de spanske myndigheder om at få tilstillet en ajourført liste over udledninger i vandområder i Spanien samt de kvalitetsmålsætninger, der skulle være opfyldt, for at der kunne meddeles tilladelse til udledning af et eller flere af sådanne stoffer. Såfremt sådanne målsætninger ikke måtte være blevet fastsat, anmodede Kommissionen om at få oplyst, hvorfor dette ikke var sket.

10 Det fremgår af den spanske regerings svar, der er indeholdt i en skrivelse af 26. juli 1990, men som først kom frem til Kommissionen ved skrivelse af 29. januar 1991, at de programmer, der omhandles i direktivets artikel 7, og som vedrører ferskvandsområderne, indgår i de afvandingsområdeplaner, som de hydrografiske sammenslutninger skal vedtage; for så vidt angår de programmer, der vedrører udledninger af farlige stoffer i havet, udarbejdes de af de selvstyrende regioner. De hydrografiske sammenslutninger er ganske vist ved at udarbejde sådanne programmer, men hverken sammenslutningerne eller de selvstyrende regioner har endnu vedtaget noget konkret program med henblik på at formindske udledningerne af farlige stoffer.

11 Ved skrivelse af 19. december 1990 og endnu en skrivelse af 30. november 1993 fremsatte Kommissionen en åbningsskrivelse over for den spanske regering, hvori regeringen blev anmodet om at fremkomme med sine bemærkninger til spørgsmålet om udarbejdelse og gennemførelse af de i direktivets artikel 7 omhandlede programmer.

12 I sin svarskrivelse af 3. marts 1994 henviste den spanske regering til, at der bl.a. var udarbejdet forslag til retningslinjer vedrørende vandløbssystemerne i det nordlige Spanien samt for floderne Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar og Ebro. Regeringen omtalte endvidere et projekt til permanent kontrol af vandkvaliteten (SAICA-projektet).

13 Kommissionen fandt, at den spanske regerings svar ikke var fyldestgørende, og den fremsatte derfor en begrundet udtalelse den 17. november 1994, hvori den gav regeringen en frist på to måneder til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet. På anmodning af den spanske regering blev fristen siden forlænget med yderligere to måneder i henhold til Kommissionens skrivelse af 18. januar 1995.

14 Den spanske regering svarede først ved skrivelser af 8. september 1995 og 16. oktober 1995. Heri henviste regeringen til en supplerende rapport vedrørende de programmer med henblik på formindskelse af forureningen, der var fastlagt for ferskvandsområderne, og, med hensyn til udledninger i havet, til rapporter fra myndighederne i Andalusien, Asturien, Catalonien og regionen Murcia, og som bilag til den anden skrivelse vedlagde den en kopi af de rapporter, der var udarbejdet af myndighederne i Valencia og af den baskiske regering.

15 Da Kommissionen ikke modtog andre oplysninger, på grundlag af hvilke den kunne fastslå, om Kongeriget Spanien havde efterkommet de i direktivets artikel 7 fastsatte forpligtelser, har den anlagt nærværende sag.

Realiteten

Anbringendet vedrørende interne spanske vanskeligheder

16 Den spanske regering har først anført, at selv om direktivet har været bindende for Kongeriget Spanien siden dets tiltrædelse af Fællesskabet, jf. artikel 395 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne, har man i Spanien måttet gennemføre en lang række indgående ændringer af forvaltningen, siden den spanske forfatning blev

vedtaget den 6. december 1978 samt som følge af Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet den 1. januar 1986.

17 Den spanske regering har tilføjet, at den spanske lovgivning om miljøbeskyttelse ikke på tidspunktet for tiltrædelsen havde nået det niveau, som fandtes i Det Europæiske Fællesskab.

18 For så vidt angår sådanne argumenter, der vedrører problemer i national ret, bemærkes blot, at i henhold til Domstolens faste praksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes (jf. bl.a. dom af 6.7.1995, sag C-259/94, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1947, præmis 5, og af 12.12.1996, sag C-298/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6747, præmis 18).

19 Disse argumenter fra den spanske regerings side kan derfor ikke tiltrædes.

Vedrørende »ferskvandsområderne«

20 For så vidt angår de spanske bestemmelser om ferskvandsområder har den spanske regering for det første anført, at lov 29/1985 af 2. august 1985 om kontrol med vandområder samt den bekendtgørelse om vandmiljøet, der blev ratificeret og sat i kraft ved kongeligt dekret 849/1986 af 11. april 1986, indeholder to oversigter over forurenende stoffer, der er sammenfaldende med de stoffer, der er opført på direktivets liste I og II.

21 Den spanske regering har imidlertid indrømmet, at kvalitetsmålsætningerne skal opstilles i forbindelse med hver enkelt afvandingsområdeplan, jf. kongeligt dekret 927/1988 af 29. juli 1988 om godkendelse af bekendtgørelsen om vandressourceforvaltningen og hydrologisk planlægning samt kongeligt dekret 650/1987 af 8. maj 1987 om fastlæggelse af den territoriale kompetence med hensyn til vandløbsmyndighederne og afvandingsområdeplanerne, samt at alle afvandingsområdeplanerne, hvoraf de i direktivets artikel 7 omhandlede programmer kun udgør en del, ikke er blevet endeligt godkendt.

22 Hertil bemærkes, at det må fastslås, at den spanske regering selv har indrømmet, at den med de afvandingsområdeplaner, som i øvrigt endnu ikke er godkendt, ikke har overholdt forpligtelsen til at fastlægge programmer, jf. direktivets artikel 7, stk. 1.

23 Den spanske regering har for det andet anført, at i kraft af kongeligt dekret 484/1995 af 7. april 1995 om fastlæggelse af yderligere foranstaltninger med henblik på regulering af og kontrol med udledninger har det været muligt at realisere de målsætninger, der tilsigtes nået med de i direktivets artikel 7 omhandlede programmer, selv om ovennævnte retsakt ikke er betegnet som et »program med henblik på at formindske forureningen«.

24 Den spanske regering har i den forbindelse nærmere anført, at de indledende undersøgelser, der er nødvendige med henblik på at gennemføre denne regulering, har vist, at der i de spanske ferskvandsområder kun findes 30 af de ovenfor nævnte 99 stoffer. På grundlag af disse undersøgelser har der også for hvert enkelt af de stoffer, der er opført på liste II, kunnet opstilles de kvalitetsmålsætninger, der skal lægges til grund ved afgørelsen af, om en tilladelse til udledning skal meddeles eller afslås. Ifølge den spanske regerings forklaringer udgøres disse kvalitetsmålsætninger af den laveste koncentration, som navnlig kan sikre overholdelsen af de maksimale grænseværdier, der er godkendt i henhold til de forskellige direktiver, f.eks. for drikkevand, vand, som fisk kan leve i, samt badevand.

25 For så vidt angår den spanske regerings bemærkninger vedrørende kongeligt dekret 484/1995 bemærkes først, at ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. dom af 17.9.1996, sag C-289/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4405, præmis 20, og af 11.6.1998, forenede sager C-232/95 og C-233/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3343, præmis 38).

26 Ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, der ved Kommissionens skrivelse af 18. januar 1995 blev forlænget med to måneder, var dekret 484/1995 endnu ikke trådt i kraft, idet det først blev udstedt den 7. april 1995.

27 Det må endvidere fastslås, at i henhold til Domstolens praksis er det kun specifikke programmer, som, jf. direktivets artikel 7, stk. 3, indeholder kvalitetsmålsætninger for de i direktivets artikel 1 omhandlede vandområder, der kan betragtes som programmer som omhandlet i direktivets artikel 7 (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 35).

28 Som generaladvokaten har præciseret i punkt 20 i sit forslag til afgørelse, er et sådant program et instrument, hvis funktion er, at der gennemføres en sammenhængende udformning af beskyttelsen af vandområder mod forurening med stoffer, der er opført på liste II, og på grundlag af hvilket der bl.a. kan foretages en sammenligning af de forskellige ordninger om beskyttelse af vandområder, der er i kraft i medlemsstaterne.

29 Henset til sjette betragtning til direktivet er en sådan formaliseret sammenhæng ikke mindst nødvendig, fordi den skadelige virkning af de stoffer, der er opført på liste II, kan begrænses til et bestemt område og afhænger af recipientens særlige karakter og beliggenhed. Med et sådant program tilsigtes der således en ensartet anvendelse af de tilladelser til udledning, der er fastsat i artikel 7, stk. 2, og som fastsætter emissionsnormerne på grundlag af de kvalitetsmålsætninger, der i form af programmer er fastlagt for konkrete vandområder og vandløb.

30 Selv om der ifølge det af den spanske regering anførte som led i dekret 484/1995 er fastsat visse begrænsninger med hensyn til udledninger og visse kvalitetsmålsætninger for ca. 30 stoffer, der er opført på liste II, og der herved forfølges det samme mål som for et program som omhandlet i direktivets artikel 7, er sådanne bestemmelser imidlertid kun en række sporadiske retlige reguleringer, der ikke findes at udgøre en samlet helhed med kvalitetsmålsætninger for hvert enkelt vandløb eller vandområde. Sådanne bestemmelser er derfor ikke et program som omhandlet i direktivets artikel 7.

31 For så vidt angår ferskvandsområder må det herefter fastslås, at Kongeriget Spanien ikke har fastlagt programmer som omhandlet i direktivets artikel 7. På dette punkt må der derfor gives Kommissionen medhold.

Udledninger i havet

32 Med hensyn til udledninger i havet fremgår det af sagen, således som generaladvokaten har fastslået i punkt 19 i sit forslag til afgørelse, at de selvstyrende regioner, som har kompetencen til at udarbejde de generelle betingelser for udledninger samt ordningen for administrative tilladelser, ikke har fastlagt programmer med henblik på at formindske forureningen, jf. direktivets artikel 7. Den spanske regering har i øvrigt ikke bestridt dette klagepunkt fra Kommissionens side.

33 Sammenfattende må det herefter fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 7, idet det ikke har fastlagt programmer for formindskelse af forureningen af ferskvandsområder og af territorialfarvande med stoffer, som er opført på liste II i direktivet.

Sagens omkostninger

34 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kongeriget Spanien tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7 i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø, idet det ikke har fastlagt programmer for formindskelse af forureningen af ferskvandsområder og af territorialfarvande med stoffer, som er opført på liste II i direktivet.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Kapteyn Hirsch Murray

Ragnemalm Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. november 1998.

R. Grass P. J. G. Kapteyn

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling