DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

8. marts 2001 *

I sag C-266/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Nolin, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved K. Rispal-Bellanger og D. Colas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Rådets direktiv 75/440/EØF af 16. juni

* Processprog: fransk.

1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 26), og navnlig dettes artikel 4, idet den ikke har truffet alle nødvendige bestemmelser for, at kvaliteten af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand, er i overensstemmelse med de i henhold til direktivets artikel 3 fastsatte værdier,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen og F. Macken (refererende dommer),

generaladvokat: C. Stix-Hackl

justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. oktober 2000,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. december 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. juli 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Rådets direktiv 75/440/EØF af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 26, herefter »direktivet«), og navnlig dettes artikel 4, idet den ikke har truffet alle de nødvendige bestemmelser for, at kvaliteten af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand, er i overensstemmelse med de i henhold til direktivets artikel 3 fastsatte værdier.

2 I henhold til artikel 1 har direktivet til formål at fastsætte de kvalitetskrav, som overfladeferskvand, der benyttes eller er bestemt til at blive benyttet til fremstilling af drikkevand, efter en hensigtsmæssig behandling skal opfylde.

3 Direktivets artikel 2 opdeler overfladevand i tre grupper af grænseværdier, »A1«, »A2« og »A3«, der svarer til de forskellige typebehandlinger, som gør det muligt at omdanne overfladevand til drikkevand til menneskeligt forbrug. De forskellige typebehandlingers kendetegn er defineret i direktivets bilag I.

4 Direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne fastsætter for alle prøveudtagningspunkter eller for hvert prøveudtagningspunkt de værdier, der skal gælde for overfladevand for alle de i bilag II angivne parametre.

[...]

2. De i henhold til stk. 1 fastsatte værdier kan ikke være lempeligere end de i bilag II i kolonne I nævnte værdier.«

5 For så vidt angår nitratparametret er den højeste bindende grænseværdi fastsat i kolonne I, bilag II til 50 mg/l, for hver af de tre kategorier A1, A2 og A3.

6 I henhold til direktivets artikel 3, stk. 3, og bilag II bestræber medlemsstaterne sig på at overholde den vejledende værdi på 25 mg/l med hensyn til nitratindholdet.

7 Direktivets artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige bestemmelser for, at overfladevand kan være i overensstemmelse med de i henhold til artikel 3 fastsatte værdier. I dette øjemed anvender hver medlemsstat dette direktiv på samme måde på nationale vandløb som på vand, der passerer landegrænserne.

2. Inden for rammerne af dette direktivs målsætninger træffer medlemsstaterne alle nødvendige bestemmelser for at sikre en stadig forbedring af miljøet. Med henblik herpå udarbejder de en sammenhængende aktionsplan, der omfatter en tidsplan for forbedring af overfladevandets kvalitet og navnlig vand af kategori A3. På dette punkt skal der inden for de nationale programmer i løbet af de næste ti år gennemføres væsentlige forbedringer.

Hvad angår fastsættelse af den i første afsnit omhandlede tidsplan, skal der tages hensyn dels til nødvendigheden af at forbedre miljøets og navnlig vandets kvalitet, dels til de økonomiske og tekniske begrænsninger, som findes eller kan opstå inden for Fællesskabets forskellige områder.

Kommissionen foretager en grundig gennemgang af aktionsplanerne herunder tidsplanerne og fremsætter i givet fald egnede forslag herom for Rådet.

3. Overfladevand, hvis fysiske, kemiske og mikrobiologiske kendetegn er ringere end de bindende grænseværdier, der svarer til typebehandling A3, kan ikke anvendes til fremstilling af drikkevand. Vand af ringere kvalitet kan dog undtagelsesvis anvendes, hvis der benyttes en passende behandling — herunder blanding — som gør det muligt at bringe alle vandets kendetegn op på et niveau, der svarer til kvalitetsnormerne for drikkevand. Begrundelsen for en sådan undtagelse, der skal bygge på en plan for administration af vandressourcerne inden for det pågældende område, skal meddeles Kommissionen hurtigst muligt for så vidt angår bestående anlæg og på forhånd for så vidt angår nye anlæg. Kommissionen foretager en grundig gennemgang af begrundelserne og fremsætter i givet fald egnede forslag herom for Rådet.«

8 Direktivets artikel 10 bestemmer, at medlemsstaterne sætter de nødvendige administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme

direktivet inden to år efter dets meddelelse. Direktivet blev meddelt Den Franske Republik den 18. juni 1975.

Den administrative procedure

9 Som følge af en række klager over nitratindholdet i overfladevandet, som anvendes til fremstilling af drikkevand i Bretagne, sendte Kommissionen den 1. april 1992 den franske regering en forespørgsel, som regeringen besvarede den 11. maj 1993.

10 Idet Kommissionen fandt, at dette svar ikke var tilfredsstillende, sendte den den 30. november 1993 Den Franske Republik en åbningsskrivelse. Kommissionen anførte heri, at den fandt, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, og navnlig dettes artikel 4.

11 Ved skrivelser af 1. februar 1994, af 28. november 1994, og af 1. marts 1995 besvarede de franske myndigheder Kommissionens åbningsskrivelse.

12 Den 28. oktober 1997 sendte Kommissionen Den Franske Republik en begrundet udtalelse, der gentog de klagepunkter, der fremgik af åbningsskrivelsen. Kommissionen fastsatte fristen for at efterkomme direktivet til to måneder fra meddelelsen af den begrundede udtalelse.

13 Ved skrivelser af 2. januar og 18. juni 1998 besvarede de franske myndigheder den begrundede udtalelse.

14 Da Kommissionen ikke blev overbevist af disse svar, anlagde den denne sag.

Realiteten

15 Kommissionen har fremført tre klagepunkter over for Den Franske Republik.

16 Kommissionen gør for det første gældende, at Den Franske Republik har tilsidesat direktivets artikel 4, stk. 1, ved at tillade, at grænseværdierne for nitrat er blevet overskredet i vand, der er anvendt til fremstilling af vand til menneskeligt forbrug i Bretagne.

17 I henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, sammenholdt med artikel 3 og bilag II, er medlemsstaterne forpligtede til — ved udløbet af fristen for gennemførelsen — at garantere, at al overfladevand, som skal anvendes til fremstilling af drikkevand, har et nitratindhold med en værdi under 50 mg/l.

18 Det fremgår af processkrifterne, at nitratindholdet i vandet i visse områder i Bretagne ved udløbet af fristen, der er fastsat i den begrundede udtalelse, ikke opfyldte direktivets krav, hvilket Den Franske Republik også har erkendt.

19 Under disse omstændigheder tages Kommissionens første klagepunkt til følge.

20 Med sit andet klagepunkt påstår Kommissionen, at Den Franske Republik har tilsidesat direktivets artikel 4, stk. 2.

21 Kommissionen anfører for det første, at de franske myndigheders sammenhængende administrationsplan, der er udarbejdet i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, i praksis ikke efterkommer målsætningen om en forbedring af miljøet. Kommissionen gør gældende, at denne bestemmelse bl.a. pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at nå et bestemt resultat, nemlig en stadig forbedring af miljøet. Kommissionen er af den opfattelse, at de foranstaltninger, der i dette øjemed er vedtaget af de franske myndigheder vedrørende Bretagne, er blevet truffet for sent, og den anfægter foranstaltningernes effektivitet. Kommissionen gør gældende, at foranstaltningerne på en gang er både for generelle og for punktuelle, hvorfor det må forventes, at vandet vil blive mere forurenet.

22 For det andet accepterer Kommissionen ikke den franske regerings forklaring om, at de foranstaltninger, som regeringen har truffet, under alle omstændigheder opfylder forpligtelsen for så vidt angår midlet, der fremgår af direktivets artikel 4, stk. 2. Kommissionen gør gældende, at foranstaltningerne endnu ikke er sat i kraft i Bretagne eller i det mindste kan anvendes i en del af dette område. Foranstaltningerne, der er truffet, udgør således ikke et globalt og sammenhængende tiltag, der har karakter af en konkret planlægning af nedbringelse af forureningen, som krævet i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2.

23 For så vidt angår den påståede tilsidesættelse af en forpligtelse til at nå et bestemt resultat, har den franske regering udtalt, at forpligtelserne om en stadig og væsentlig forbedring af miljøet efter direktivets artikel 4, stk. 2, og den vejledende værdi på 25 mg/l, der fremgår af direktivets artikel 3, stk. 3, og af dets bilag II, ikke er tilstrækkeligt absolutte til at være forpligtelser til at nå et bestemt resultat. Den gør gældende, at Kommissionens andet klagepunkt — i det omfang dette indebærer, at de sammenhængende aktionsplaner skal nå et resultat — ikke har et selvstændigt indhold sammenlignet med det første klagepunkt, der drejer sig om direktivets artikel 4, stk. 1. For så vidt angår

dette klagepunkt erkender den franske regering, at den konstaterede tilstand ved visse prøveudtagninger i Bretagne ikke er i overensstemmelse med direktivet.

24 For så vidt angår den påståede tilsidesættelse af forpligtelsen vedrørende midlet, der fremgår af direktivets artikel 4, stk. 2, gør den franske regering gældende, at de foranstaltninger, der har til formål at forbedre vandkvaliteten i Bretagne, som den har truffet og meddelt Kommissionen, udgør »en sammenhængende aktionsplan, der omfatter en tidsplan« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i denne artikel.

25 For så vidt angår det første led i det andet klagepunkt skal Domstolen understrege, at medlemsstaterne i medfør af direktivets artikel 4, stk. 2, er forpligtede til effektivt at nedsætte indholdet af skadelige produkter, herunder nitrater, med henblik på at forbedre kvaliteten af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand. Medlemsstaterne skal anvende passende midler med henblik på dette mål.

26 Selv om det er rigtigt, at direktivets artikel 4, stk. 2, ikke indeholder nogen udtrykkelig kvalitativ eller kvantitativ beskrivelse af, hvilke forbedringer der er tale om, er det dog klart, at bestemmelsen forpligter medlemsstaterne til — inden for den fastsatte frist på ti år — at sørge for, at de kvantitative værdier nedsættes til de grænseværdier, som de er forpligtet til at opnå før udløbet af gennemførelsesfristen på to år, som fastsat i direktivets artikel 4, stk. 1.

27 I løbet af perioden på ti år, som bestemmelsen fastsætter, er medlemsstaterne således forpligtet til at sørge for, at nitratindholdet under alle omstændigheder ligger under grænseværdien på 50 mg/l.

28 Som det følger af denne doms præmis 18, opfyldte nitratindholdet i vandet i visse områder i Bretagne ved udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, ikke direktivets krav. Den Franske Republik har således ligeledes tilsidesat direktivets artikel 4, stk. 2, for så vidt angår områderne i Bretagne, der har været genstand for Kommissionens undersøgelser, og hvor grænseværdien for nitrater på 50 mg/l ikke er blevet respekteret.

29 For så vidt angår andet led i Kommissionens andet klagepunkt bemærkes, at såfremt flere forbedringsplaner, der er begrænset til nationalt plan, i princippet kan udgøre en »plan« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i direktivets artikel 4, stk. 2, må de dokumenter, som en medlemsstat har fremlagt, under alle omstændigheder fremstå som en samlet plan, der afspejler en overordnet og sammenhængende politik (jf. i denne retning dom af 17.10.1991, sag C-58/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 4983, præmis 25, og af 21.1.1999, sag C-207/97, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 275, præmis 40).

30 Det skal til gengæld bemærkes, at iværksættelse af punktvise konkrete foranstaltninger eller ordninger på delområder ikke kan opfylde den forpligtelse til at udarbejde et helhedsprogram med henblik på at nå visse mål, der påhviler en medlemsstat (jf. i denne retning dom af 28.5.1998, sag C-298/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3301, præmis 16).

31 Det skal imidlertid konstateres, at foranstaltningerne, som den franske regering har givet Kommissionen meddelelse om, har et materielt eller geografisk begrænset anvendelsesområde eller de fremstår alene som et punktuelt tiltag.

32 »Bretagne Eau Pure-programmet I« (herefter »BEP I«) vedrørte ganske vist forbedring af kystvandskvaliteten. Det fremgår af definitionen af overfladevand, der er nævnt i direktivets artikel 1, stk. 1, at direktivet ikke nævner kystvand, således at dette program ikke kan udgøre en »plan« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 4, stk. 2.

33 For så vidt angår det nationale program om kontrol af landbrugsforurening, der er blevet udarbejdet mellem landbrugs- og miljøministrene og organisationerne for landbrugsrepræsentationerne, der trådte i kraft i 1994, og som i princippet omfatter hele landet, bemærkes, at det ikke omfatter landbrugsvirksomheder over en vis størrelse. Som følge af at programmet er begrænset til visse virksomheder under hensyn til deres størrelse, omfatter det kun en relativt lille del af landbrugene i Bretagne.

34 I betragtning af en sådan begrænsning kan programmet ikke anses for at opfylde forpligtelsen for så vidt angår midlet i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2.

35 Absorptionsprogrammerne for områderne med strukturelt overskud (herefter »OSO«) og »Bretagne Eau Pure-programmet II« (herefter »BEP II«) vedrører alene Bretagnes særligt forurenede geografiske områder og ikke alt overfladevand, der udviser betænkelige mængder af nitratoptagelse. OSO-konceptet har alene til formål at absorbere den overskydende nitrogen i Frankrigs mest berørte distrikter, mens BEP II kun på begrænset måde finder anvendelse i Bretagne, eftersom detg kun omfatter de 20 mest problematiske afvandingsområder.

36 Under disse omstændigheder kan foranstaltningerne ikke anses for at udgøre en »plan«, i den forstand udtrykket anvendes i direktivets artikel 4, stk. 2.

37 Endelig bemærkes for så vidt angår skemaer til planlægning og forvaltning på vandområdet (herefter »SPFV«), som skal udarbejdes inden for rammerne af det overordnede skema for planlægning og forvaltning af vand i Bretagne for forskellige afvandingsområder, at den franske regering selv har erkendt, at der ved udløbet af fristen, der er fastsat i den begrundede udtalelse, endnu ikke var nogen SPFV'er, der var klar til at blive taget i brug.

38 Det fremgår af fast praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 7.12.2000, sag C-69/99, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 10979, præmis 22).

39 Det følger heraf, at SPFV'erne ikke skal tages i betragtning i den foreliggende sag.

40 Det følger endvidere af ovenstående, at foranstaltningerne, som den franske regering støtter sig på, ikke har den nødvendige sammenhæng for at kunne udgøre en sammenhængende aktionsplan, i den forstand udtrykket anvendes i direktivets artikel 4, stk. 2.

41 På baggrund af det ovenfor anførte må der gives Kommissionen medhold i det andet klagepunkt.

42 Med sit tredje klagepunkt gør Kommissionen gældende, at Den Franske Republik — trods forpligtelsen, der fremgår af direktivets artikel 4, stk. 3 — har anvendt overfladevand af utilstrækkelig kvalitet til fremstilling af vand til menneskeligt forbrug i Bretagne, uden hverken at give Kommissionen en begrundelse for denne anvendelse eller en plan for administration af vandressourcerne.

43 Den franske regering bestrider ikke, at den til fremstilling af drikkevand i Bretagne helt eller delvis har anvendt overfladevand, hvis nitratindhold overskred den højeste værdi, der var fastsat i direktivet. Den bestrider til gengæld Kommissionens påstand, hvorefter den ikke har givet Kommissionen meddelelse

om en plan for administration af vandressourcerne i henhold til direktivets artikel 4, stk. 3.

44 Det må fastslås, at de franske myndigheder først i et brev af 18. juni 1998 og således efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, præsenterede Kommissionen for en samlet fremstilling vedrørende al overfladevand i Bretagne med et indhold af nitrater samt udtømmende oplysninger om vandets blanding med overfladevand, der ikke havde et indhold af farlige produkter, således at Kommissionen blev i stand til at overvåge anvendelsen af overfladevandet, som det kræves i henhold til direktivets artikel 4, stk. 3.

45 Under disse omstændigheder må der gives Kommissionen medhold i det tredje klagepunkt.

46 Det følger heraf, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktivets artikel 4, idet den ikke har truffet alle de nødvendige bestemmelser for, at kvaliteten af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand, er i overensstemmelse med de i henhold til direktivets artikel 3 fastsatte værdier.

Sagens omkostninger

47 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 75/440/EØF af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne, idet den ikke har truffet alle de nødvendige bestemmelser for, at kvaliteten af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand, er i overensstemmelse med de i henhold til direktivets artikel 3 fastsatte værdier.**

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. marts 2001.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling