# DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 8 mars 2001 *

I mål C-266/99,

**Europeiska gemenskapernas kommission,** företrädd av M. Nolin, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Republiken Frankrike,** företrädd av K. Rispal-Bellanger och D. Colas, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av

* Rättegångsspråk: franska.

dricksvatten i medlemsstaterna (EGT L 194, s. 26; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 232), och särskilt dess artikel 4, genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att kvaliteten på det ytvatten som är avsett för uttag av dricksvatten uppfyller de krav på värden som fastställts enligt artikel 3 i direktivet,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen och F. Macken (referent),

generaladvokat: C. Stix-Hackl,

justitiesekreterare: L. Hewlett, byrådirektör,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 26 oktober 2000,

och efter att den 14 december 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 16 juli 1999, med stöd av artikel 226 EG, väckt talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna (EGT L 194, s. 26; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 232, nedan kallat direktivet), och särskilt dess artikel 4, genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att kvaliteten på det ytvatten som är avsett för uttag av dricksvatten uppfyller de krav på värden som fastställts enligt artikel 3 i direktivet.

2 Enligt artikel 1 i direktivet är syftet med direktivet att fastställa de kvalitetskrav som sött ytvatten som används eller är avsett att användas för uttag av dricksvatten måste uppfylla efter det att lämplig behandling har utförts.

3 I artikel 2 i direktivet indelas ytvatten i tre grupper av gränsvärden, "A1", "A2" och "A3", som motsvarar olika standardbehandlingar för att av ytvatten framställa dricksvatten som är lämpligt för mänsklig konsumtion. De kännetecknande egenskaperna för dessa standardbehandlingar är fastställda i bilaga 1 till direktivet.

4 I artikel 3.1 och 3.2 i direktivet föreskrivs följande:

"1. För samtliga provtagningspunkter eller för varje individuell provtagningspunkt skall medlemsstaterna för samtliga parametrar i bilaga 2 fastställa de värden som skall gälla för ytvatten.

...

2. De värden som fastställs i enlighet med punkt 1 får inte vara mindre stränga än de som anges i spalterna märkta 'I' i bilaga 2."

5 För parametern nitrat är det obligatoriska övre gränsvärde som föreskrivs i spalt I i bilaga 2 i direktivet 50 mg/l för var och en av kategorierna A1, A2 och A3.

6 Enligt artikel 3.3 i direktivet och dess bilaga 2 skall medlemsstaterna sträva efter att tillämpa ett riktvärde om 25 mg/l för nitrathalten.

7 Enligt artikel 4 i direktivet gäller följande:

"1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att ytvatten uppfyller de krav på värden som fastställs enligt artikel 3. Varje medlemsstat skall tillämpa detta direktiv utan åtskillnad mellan nationella vatten och gränsöverskridande vatten.

2. I enlighet med målen för detta direktiv skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa en fortlöpande förbättring av miljön. För detta ändamål skall de utarbeta en systematisk åtgärdsplan som innehåller en tidtabell för förbättringen av ytvatten, särskilt för sådant i grupp A3. De nationella programmen skall ge avsevärda förbättringar i detta hänseende under de närmaste tio åren.

Den tidtabell som avses i första stycket skall utarbetas med hänsyn till behovet att förbättra miljökvaliteten, och i synnerhet vattenkvaliteten, samt med hänsyn till de ekonomiska och tekniska begränsningar som finns eller som kan uppstå inom gemenskapens olika regioner.

Kommissionen skall genomföra en grundlig granskning av de planer som avses i första stycket, inklusive tidtabellerna, och skall, om nödvändigt, överlämna lämpliga förslag till rådet.

3. Ytvatten med fysiska, kemiska och mikrobiologiska egenskaper som inte uppfyller de obligatoriska gränsvärden som motsvarar reningstyp A3 får inte användas för uttag av dricksvatten. Vatten av sådan lägre kvalitet får dock utnyttjas under speciella omständigheter om lämpliga processer — inklusive blandning — används för att förbättra vattnets kvalitetsegenskaper så mycket att kvalitetsnormerna för dricksvatten uppfylls. Kommissionen skall meddelas om skälen för sådana undantag, vilka skall göras med hänvisning till en plan för hantering av vattenresurserna för det berörda området, snarast möjligt för befintliga anläggningar och på förhand för nya anläggningar. Kommissionen skall granska dessa skäl ingående och om så erfordras överlämna lämpliga förslag till rådet."

8 I artikel 10 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet inom två år

efter dagen för anmälan. Direktivet anmäldes till Republiken Frankrike den 18 juni 1975.

## Det administrativa förfarandet

9 Efter ett flertal klagomål avseende nitrathalten i det ytvatten som är avsett för uttag av dricksvatten i Bretagne sände kommissionen den 1 april 1992 en begäran om upplysningar till den franska regeringen, på vilken den senare svarade den 11 maj 1993.

10 Kommissionen fann inte detta svar tillfredsställande och sände därför den 30 november 1993 en formell underrättelse till Republiken Frankrike. Kommissionen angav i denna att den ansåg att Republiken Frankrike hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet, särskilt dess artikel 4.

11 De franska myndigheterna besvarade kommissionens formella underrättelse genom skrivelser av den 1 februari 1994, den 28 november 1994 och den 1 mars 1995.

12 Den 29 oktober 1997 sände kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike med de anmärkningar som framförts i den formella underrättelsen. Fristen för att uppfylla skyldigheterna enligt direktivet fastställdes av kommissionen till två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet.

13 De franska myndigheterna svarade på det motiverade yttrandet genom skrivelser av den 2 januari och den 18 juni 1998.

14 Eftersom kommissionen inte övertygades av detta svar väckte den förevarande talan.

## Prövning i sak

15 Kommissionen har anfört tre anmärkningar mot Republiken Frankrike.

16 Genom sin första anmärkning har kommissionen hävdat att Republiken Frankrike har åsidosatt artikel 4.1 i direktivet genom att tillåta att gränsvärdena för nitrat i vatten som används för uttag av dricksvatten i Bretagne överstigs.

17 Enligt artikel 4.1 i direktivet, jämförd med dess artikel 3 och bilaga 2, skall medlemsstaterna före utgången av fristen för införlivande säkerställa att nitrathalten i allt ytvatten som är avsett för uttag av dricksvatten är lägre än ett värde om 50 mg/l.

18 Det framgår av handlingarna i målet att vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet överensstämde inte nitrathalten i vissa vattenområden i Bretagne med direktivets krav, vilket Republiken Frankrike själv har medgett.

19 Mot denna bakgrund skall kommissionens första anmärkning anses välgrundad.

20 Genom sin andra anmärkning har kommissionen lagt Republiken Frankrike till last att den åsidosatt artikel 4.2 i direktivet.

21 Kommissionen har för det första lagt de franska myndigheterna till last att deras systematiska åtgärdsplan som antagits enligt artikel 4.2 i direktivet i praktiken inte uppfyller målet att förbättra miljön. Kommissionen har gjort gällande att medlemsstaterna i denna bestämmelse särskilt åläggs en skyldighet att uppnå ett visst resultat, nämligen att uppnå en fortlöpande förbättring av miljön. Kommissionen anser att de åtgärder som de franska myndigheterna har vidtagit för detta ändamål när det gäller Bretagne har vidtagits för sent, och kommissionen ifrågasätter om dessa åtgärder har någon verkan. Kommissionen har hävdat att dessa åtgärder på samma gång är för generella och för punktvisa för att en verkan på föroreningen av vattnet skall kunna uppnås.

22 Kommissionen har för det andra inte accepterat den franska regeringens påstående att de åtgärder som den har vidtagit under alla förhållanden uppfyller den i artikel 4.2 i direktivet angivna skyldigheten att använda vissa medel. Kommissionen har också gjort gällande att dessa åtgärder ännu inte är i kraft i Bretagne eller endast tillämpas i en del av denna region. De åtgärder som har vidtagits utgör följaktligen inte en övergripande och sammanhängande åtgärd i form av en konkret plan för en minskning av föroreningar som krävs enligt artikel 4.2 i direktivet.

23 Den franska regeringen anser, vad gäller den påstådda underlåtelsen att uppfylla en skyldighet att uppnå ett visst resultat, att de i artikel 4.2 i direktivet föreskrivna skyldigheterna avseende en fortlöpande och en avsevärd förbättring av miljön samt det riktvärde om 25 mg/l som avses i artikel 3.3 i direktivet och i bilaga 2 till detta inte är tillräckligt absoluta för att utgöra resultatskyldigheter. Regeringen har hävdat att kommissionens andra anmärkning, vad avser att resultat skall uppnås genom de systematiska åtgärdsplanerna, inte har ett självständigt innehåll i förhållande till den första anmärkningen som avsåg artikel 4.1 i direktivet. Den franska regeringen har i detta avseende medgett att

den situation som efter vissa provtagningar konstaterats råda i Bretagne inte överensstämmer med direktivet.

24 När det gäller den hävdade underlåtenheten att uppfylla den i artikel 4.2 i direktivet föreskrivna skyldigheten att använda vissa medel, har den franska regeringen gjort gällande att de åtgärder för att förbättra kvaliteten på vattnet i Bretagne som den har vidtagit och som den har underrättat kommissionen om utgör "en systematisk åtgärdsplan som innehåller en tidtabell" i den mening som avses i denna bestämmelse.

25 När det gäller den första delen av den andra anmärkningen skall det understrykas att medlemsstaterna enligt artikel 4.2 i direktivet är skyldiga att uppnå faktiska minskningar av halten farliga ämnen, inklusive nitrat, för att kvaliteten på det ytvatten som är avsett för uttag av dricksvatten skall förbättras. Medlemsstaterna skall använda lämpliga medel för detta ändamål.

26 Det är visserligen riktigt att artikel 4.2 i direktivet inte innehåller någon uttrycklig föreskrift i kvalitativt eller kvantitativt hänseende när det gäller dessa förbättringar, men det är däremot klart att det enligt denna bestämmelse ankommer på medlemsstaterna att inom den i direktivet föreskrivna fristen om tio år uppnå kvantitativa värden som är lägre än de gränsvärden som de skall uppnå före utgången av den tid för införlivande om två år som föreskrivs i artikel 4.1 i direktivet.

27 Medlemsstaterna har således en skyldighet att under den period om tio år som föreskrivs i artikel 4.2 i direktivet uppnå nitrathalter som under alla förhållanden är lägre än gränsvärdet om 50 mg/l.

28 Som framgår av punkt 18 i denna dom överensstämde vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet inte nitrathalten i vissa vattenområden i Bretagne med kraven i direktivet. Republiken Frankrike har således även åsidosatt artikel 4.2 i direktivet vad gäller de områden i Bretagne där kommissionen har gjort undersökningar och där gränsvärdet om 50 mg/l för nitrat inte har iakttagits.

29 När det gäller den andra delen av kommissionens andra anmärkning skall det erinras om att, även om ett flertal begränsade förbättringsplaner på regional nivå i princip kan utgöra en "plan" i den mening som avses i artikel 4.2 i direktivet, summan av de handlingar som en medlemsstat lägger fram under alla förhållanden måste utvisa en helhetsplan som återspeglar ett övergripande och sammanhängande angreppssätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 1991 i mål C-58/89, kommissionen mot Tyskland, REG 1991, s. I-4983, punkt 25, och av den 21 januari 1999 i mål C-207/97, kommissionen mot Belgien, REG 1999, s. I-275, punkt 40).

30 Det skall även understrykas att en skyldighet för en medlemsstat att upprätta ett övergripande program för att uppnå vissa målsättningar inte uppfylls genom faktiska delvisa åtgärder eller ofullständiga regelverk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 maj 1998 i mål C-298/97, kommissionen mot Spanien, REG 1998, s. I-3301, punkt 16).

31 Det skall emellertid konstateras att de åtgärder som den franska regeringen underrättade kommissionen om har ett begränsat tillämpningsområde, i materiellt eller geografiskt hänseende, eller framstår endast som en punktåtgärd.

32 Programmet "Bretagne Eau Pure" (BEP) I var inriktat på förbättring av kvaliteten på kustvattnet och inte kvaliteten på sådant ytvatten som avses i artikel 1.1 i direktivet, varför detta program inte kan utgöra en "plan" i den mening som avses i artikel 4.2 i direktivet.

33 När det gäller det nationella program för kontroll över föroreningar från jordbruket som förhandlades fram mellan jordbruksministern, miljöministern och jordbruksföreträdarorganisationer, som trädde i kraft år 1994 och som i princip omfattar hela det franska moderlandet skall det konstateras att det endast omfattar jordbruksföretag som överstiger en viss storlek och endast avser en relativt liten andel av de bretagnska jordbruksföretagen.

34 Mot bakgrund av en sådan begränsning kan detta program inte anses uppfylla den i artikel 4.2 i direktivet föreskrivna skyldigheten att använda vissa medel.

35 Elimineringsprogrammen för områden med strukturella överskott (nedan kallade elimineringsprogrammen) och programmet "Bretagne Eau Pure" (BEP) II avsåg endast särskilt förorenade geografiska områden i Bretagne och inte allt ytvatten med oroväckande höga nitrathalter. Elimineringsprogrammen har nämligen till mål att eliminera överskott av kväve i de mest utsatta kantonerna i Frankrike. Programmet BEP II tillämpas för sin del endast i begränsad utsträckning i Bretagne mot bakgrund av att det endast omfattar de 20 mest problematiska avrinningsområdena.

36 Mot denna bakgrund kan inte dessa åtgärder anses utgöra en "plan" i den mening som avses i artikel 4.2 i direktivet.

37 Vad slutligen gäller de planer för hushållning och hantering av vatten (nedan kallade vattenplanerna) som skall utarbetas för olika vattenområden inom ramen för översiktsplanen för hushållning och hantering av vatten i Bretagne, har den franska regeringen själv medgett att ingen vattenplan var i kraft när den frist som angavs i det motiverade yttrandet löpte ut.

38 Enligt fast rättspraxis skall emellertid förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 7 december 2000 i mål C-69/99, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2000, s. I-10979, punkt 22).

39 Av detta följer att vattenplanerna inte kan beaktas i detta mål.

40 Det följer av punkterna 31—39 i denna dom att de åtgärder som den franska regeringen stödjer sig på inte är tillräckligt sammanhängande för att de skall kunna utgöra en systematisk åtgärdsplan i den mening som avses i artikel 4.2 i direktivet.

41 Med hänsyn till det ovan anförda skall det konstateras att kommissionens andra anmärkning är välgrundad.

42 Genom sin tredje anmärkning lägger kommissionen Republiken Frankrike till last att den har använt ytvatten av otillfredsställande kvalitet för uttag av dricksvatten i Bretagne utan att meddela kommissionen om vare sig skälen till detta uttag eller om en plan för hanteringen av vattenresurserna trots den skyldighet som föreskrivs i artikel 4.3 i direktivet.

43 Den franska regeringen har inte bestritt att den för uttag av dricksvatten i Bretagne åtminstone delvis har använt ytvatten med en nitrathalt som översteg det gränsvärde som föreskrivs i direktivet. Den har däremot bestritt kommissio-

nens påstående att den inte har informerat kommissionen om en plan för hantering av vattenresurserna, i den mening som avses i artikel 4.3 i direktivet.

44 Det skall konstateras att de franska myndigheterna först genom skrivelse av den 18 juni 1998, det vill säga efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, för kommissionen redovisade en sammanställning avseende allt ytvatten i Bretagne som innehöll för mycket nitrat, med uttömmande uppgifter om blandningen av dessa vatten med ytvatten som inte innehöll farliga ämnen, för att göra det möjligt för kommissionen att övervaka användningen av ytvatten enligt kravet i artikel 4.3 i direktivet.

45 Mot denna bakgrund skall det konstateras att den tredje anmärkningen är välgrundad.

46 Det skall följaktligen konstateras att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i direktivet genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att kvaliteten på det ytvatten som är avsett för uttag av dricksvatten uppfyller de krav på värden som fastställs enligt artikel 3 i direktivet.

## Rättegångskostnader

47 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet, skall denna stat ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna, genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att kvaliteten på det ytvatten som är avsett för uttag av dricksvatten uppfyller de krav på värden som fastställs enligt artikel 3 i detta direktiv.**

2) **Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 mars 2001.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen