FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 18. juni 1998 *

1. Dette traktatbrudssøgsmål mod Den Italienske Republik er et af flere søgsmål, som Kommissionen har anlagt vedrørende medlemsstaternes gennemførelse af Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (herefter »direktivet«) [1].

2. Kommissionen har nærmere betegnet kritiseret de pågældende medlemsstater for i strid med direktivets artikel 7 at have undladt at fastlægge programmer til formindskelse af forureningen, der indeholder kvalitetsmålsætninger.

3. Nærværende sag har det særegne ved sig, at det er en af de få sager, hvor Domstolen skal afsige udeblivelsesdom, idet Den Italienske Republik hverken inden for den fastsatte frist eller i de foreskrevne former har indgivet svarskrift.

4. På baggrund heraf har Kommissionen i henhold til procesreglementets artikel 94, stk. 1, fremsat begæring om, at Domstolen afsiger dom efter dens påstande, dvs.

»— fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten, idet den ikke i overensstemmelse med 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, har fastlagt programmer til formindskelse af forureningen, der indeholder kvalitetsmålsætninger for 99 stoffer, der er opført i bilaget til direktivet, ikke i sammenfattet form har givet Kommissionen meddelelse om programmerne samt resultaterne af deres gennemførelse, og ikke i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 5 har givet Kommissionen de ønskede oplysninger i den forbindelse

— pålægger Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger«.

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 129, s. 23.

Den generelle sammenhæng, som direktivet indgår i

5. I første betragtning til direktivet, der er udstedt i henhold til EØF-traktatens artikel 100 og 235, udtales det:

»Det er påkrævet, at medlemsstaterne så hurtigt som muligt gennemfører en generel og samtidig aktion med henblik på at beskytte Fællesskabets vandmiljø mod forurening og særlig mod den forurening, som forårsages af visse persistente og toksiske stoffer, som kan akkumuleres i levende organismer.«

6. Direktivets artikel 2 indeholder følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger for at eliminere forurening af de i artikel 1 omhandlede vandområder med de farlige stoffer, som hører til de familier og grupper af stoffer, som er opført på liste I i bilaget, og for at formindske forurening af de pågældende vandområder med de farlige stoffer, som hører til de familier og grupper af stoffer, som er opført på liste II i bilaget, i overensstemmelse med dette direktiv, hvis bestemmelser blot udgør et første skridt mod dette mål.«

7. Liste I omfatter visse enkeltstoffer, der indgår i de deri nævnte familier og grupper, som hovedsagelig er udvalgt på grundlag af deres toksicitet, persistens og bioakkumulation. Ifølge direktivets artikel 6 vedtager Rådet for de stoffer, som indgår i liste I de grænseværdier, som emissionsnormerne ikke må overskride samt kvalitetsmålsætninger for de på liste I opførte stoffer.

8. Efter bestemmelserne i bilaget til direktivet omfatter liste II:

»— 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«.

9. Direktivets artikel 7 indeholder følgende bestemmelser:

»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 sammensætninger 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.«

10. I direktivets artikel 12 hedder det:

»1. Rådet træffer inden ni måneder afgørelse med enstemmighed om ethvert forslag fra Kommissionen i henhold til artikel 6 ...

...

2. Kommissionen forelægger, så vidt muligt inden 27 måneder efter meddelelsen af dette direktiv, de første forslag i henhold til artikel 7, stk. 7. Rådet træffer enstemmigt afgørelse inden ni måneder.«

11. Endelig indeholder artikel 13 en bestemmelse om, at medlemsstaterne med henblik på gennemførelsen af direktivet i hvert enkelt tilfælde efter anmodning fra Kommissionen giver denne bl.a. de yderligere oplysninger, der vedrører de i artikel 7 omhandlede programmer.

12. Direktivet, der trådte i kraft den dag, det blev meddelt, dvs. den 5. maj 1976, fastsætter ikke nogen udtrykkelig frist for den konkrete opfyldelse af de deri fastlagte forpligtelser.

13. Kommissionen har i stævningen rejst kritik af, at Den Italienske Republik ikke har fastlagt programmer til formindskelse af forureningen med angivelse af kvalitetsmålsætninger for de 99 farlige stoffer, som er opført i bilag I til stævningen.

14. De 99 stoffer er stoffer, som ifølge Kommissionen hører hjemme på liste I, men da Rådet endnu ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 6 har vedtaget grænseværdierne for udledning og kvalitetsmålsætningerne, henhører de under liste II.

15. Da liste I jo hovedsagelig, når bortses fra kviksølv og kadmium, omfatter familier og grupper af stoffer, er det nødvendigt inden for disse grupper og familier at angive de enkeltstoffer, der er tænkt på, før der kan ske en fastlæggelse af grænseværdier for udledningen eller kvalitetsmålsætninger.

16. Resultatet af det arbejde, som Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne har udført med henblik herpå, er, at der er blevet opstillet en liste over 129 stoffer, der er vedlagt Kommissionens meddelelse til Rådet af 22. juni 1982 om de farlige stoffer, som kan optages på liste I i Rådets direktiv 76/464 [2].

17. I mellemtiden er tre andre stoffer blevet indsat på den omhandlede liste, som herefter indeholder 132 stoffer. 18 af disse er omhandlet i et rådsdirektiv, der fastlægger grænseværdier for udledning og kvalitetsmålsætninger, og 15 andre har givet anledning til det forslag til Rådets direktiv om ændring af

2 — EFT C 176, s. 4.

direktiv 76/464, som Kommissionen fremsatte den 14. februar 1993 [3].

18. Nærværende sag vedrører således de 99 stoffer, der er tilbage på den liste, der er vedlagt nævnte kommissionsmeddelelse.

Sagens behandling

19. Efter at der var blevet afholdt møde mellem sagkyndige fra medlemsstaterne, opfordrede Kommissionen ved notat af 26. september 1989 sagsøgte til at tilstille den programmerne vedrørende de vigtigste stoffer. Sagsøgte besvarede ikke denne skrivelse.

20. Ved skrivelse af 4. april 1990 opfordrede Kommissionen den italienske regering til at tilsende den en ajourført liste med angivelse af, hvilke af de 99 omhandlede stoffer der blev udledt i vandmiljøet i Italien; den anmodede desuden om at få oplyst, hvilke kvalitetsmålsætninger der fandt anvendelse på det tidspunkt, da der blev givet tilladelse til de udledninger, som kunne indeholde et af disse stoffer, og endelig om at få angivet grundene til, at der ikke var fastsat sådanne målsætninger samt en tidsplan med angivelse af den dato, hvorpå disse mål ville blive fastsat af sagsøgte. Denne skrivelse blev ikke besvaret.

21. Ved åbningsskrivelse af 10. juni 1991 meddelte Kommissionen den italienske regering, at Den Italienske Republik efter dens opfattelse havde tilsidesat sine forpligtelser ifølge traktaten, idet den ikke havde vedtaget programmer med angivelse af kvalitetsmålsætninger eller ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 7 i sammenfattet form havde givet Kommissionen meddelelse om disse programmer samt resultaterne af deres gennemførelse, og endvidere i strid med traktatens artikel 5 havde undladt at meddele Kommissionen de oplysninger herom, som den havde anmodet om. Den italienske regering reagerede ikke på den opfordring til inden to måneder at fremsætte sine bemærkninger.

22. Den 15. maj 1993 tilstillede Kommissionen sagsøgte en begrundet udtalelse, hvori den gentog den kritik, den havde fremført i åbningsskrivelsen. Sagsøgeren anmodede sagsøgte om inden to måneder at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme den begrundede udtalelse. Også denne forblev ubesvaret.

23. Kommissionens stævning blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. august 1996.

3 — EFT C 55, s. 7.

24. Den Italienske Republik besvarede ikke stævningen i de foreskrevne former eller inden for den fastsatte frist.

Realiteten

Det første klagepunkt

25. Ved skrivelse af 15. juli 1997 fremsatte Kommissionen begæring om, at Domstolen i overensstemmelse med artikel 94, stk. 1, i Domstolens procesreglement afsagde dom efter dens påstande.

28. Kommissionen har for det første gjort gældende, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet den ikke har vedtaget programmer for formindskelse af forureningen, der indeholder kvalitetsmålsætninger for de 99 farlige stoffer, som er opført i bilaget, og ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 7 i sammenfattet form har givet Kommissionen meddelelse om disse programmer samt om resultaterne af deres gennemførelser.

Formaliteten

26. Efter procesreglementets artikel 94, stk. 2, skal Domstolen efter at have hørt generaladvokaten undersøge, om sagen kan antages til realitetsbehandling, og om formkravene er opfyldt.

29. Det fremgår såvel af den mere udførlige fremstilling ovenfor af den generelle sammenhæng, som direktivet tilhører, som af dommen af 11. juni 1998 i sag C-206/96, Kommissionen mod Luxembourg [4], at medlemsstaterne var forpligtet til at vedtage programmer for formindskelse af forureningen som omhandlet i direktivets artikel 7 og til i sammenfattet form at give Kommissionen meddelelse om disse programmer samt om resultaterne af deres gennemførelse. Af nævnte dom fremgår endvidere, at medlemsstaterne var forpligtet til at medtage de nævnte 99 stoffer i deres programmer for formindskelse af forureningen.

27. Der ses ikke at foreligge procedremangler, der kan føre til afvisning af sagen, og jeg mener derfor at kunne gå i gang med at behandle realiteten i Kommissionens påstande.

30. Kommissionens første klagepunkt skal derfor lægges til grund.

4 — Dom af 11.6.1998, sag C-206/96, Sml. I, s. 3401.

Det andet klagepunkt

31. Kommissionen har dernæst gjort gældende, at Den Italienske Republik har tilsidesat traktatens artikel 5, idet den ikke har meddelt Kommissionen de oplysninger vedrørende direktivets gennemførelse, som den havde anmodet om.

32. Kommissionen er af den opfattelse, at Den Italienske Republik hermed har tilsidesat den forpligtelse, der gælder for medlemsstaterne ifølge traktatens artikel 5 til at samarbejde med Fællesskabets institutioner for at lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver.

33. Det fremgår af sagen, at Kommissionen har påberåbt sig dette klagepunkt, fordi Den Italienske Republik ikke har besvaret to skrivelser fra Kommissionen af henholdsvis 26. september 1989 og 4. april 1990, hvori den blev anmodet om at give oplysninger om de nævnte 99 stoffer.

34. Jeg skal i den forbindelse henvise til fast retspraksis [5], hvorefter det er ufornødent at tage stilling til, om en medlemsstat, når den har tilsidesat specifikke forpligtelser efter et direktiv, derfor også har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 5.

35. I det foreliggende tilfælde adskiller de oplysninger, som Kommissionen anmodede om, sig i alt væsentligt ikke fra de oplysninger, der måtte have fremgået af det program for formindskelse af forureningen, som Den Italienske Republik i medfør af direktivets artikel 7 var forpligtet til at fastlægge og meddele Kommissionen.

36. Da Den Italienske Republiks undladelse af at opfylde denne specifikke forpligtelse efter direktivet er blevet fastslået på grundlag af Kommissionens første klagepunkt, skal jeg foreslå Domstolen at forkaste dens andet klagepunkt.

Sagens omkostninger

37. Sagen drejer sig i første række om Den Italienske Republiks undladelse af at opfylde sine forpligtelser i medfør af direktivets artikel 7, og jeg foreslår derfor Domstolen — uanset forkastelsen af det andet klagepunkt — at dømme den sagsøgte regering til at afholde alle omkostninger i sagen.

5 — Jf. eksempelvis dom af 2.5.1996, sag C-133/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2323, præmis 56.

38. Jeg skal herefter foreslå Domstolen følgende afgørelse:

— Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den i strid med 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, har undladt at fastlægge programmer til formindskelse af forureningen med angivelse af kvalitetsmålsætninger for de 99 farlige stoffer, som er opført i bilaget til stævningen, og idet den ikke i sammenfattet form har givet Kommissionen meddelelse om programmerne samt resultaterne af deres gennemførelse.

— I øvrigt frifindes sagsøgte.

— Den Italienske Republik dømmes til at betale sagens omkostninger.