CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 18 juni 1998 *

1. Het onderhavige beroep wegens niet-nakoming, ingesteld tegen de Italiaanse Republiek, maakt deel uit van een reeks beroepen die de Commissie heeft ingesteld ter zake van de uitvoering door de lidstaten van richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (hierna: „richtlijn"). [1]

2. De Commissie verwijt de betrokken lidstaten meer bepaald, dat zij in strijd met artikel 7 van de richtlijn geen programma's tot vermindering van de verontreiniging met kwaliteitsdoelstellingen hebben vastgesteld.

3. De onderhavige zaak vertoont de bijzonderheid, te horen tot de minderheid van beroepen waarover het Hof zich bij verstek moet uitspreken. De Italiaanse Republiek heeft immers verzuimd, tijdig en in de vorm een verweerschrift in te dienen.

4. In die omstandigheden vordert de Commissie krachtens artikel 94, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat het Hof haar conclusies toewijst, namelijk:

„— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door in strijd met artikel 7 van richtlijn 76/464/EEG niet de programma's tot vermindering van de verontreiniging met kwaliteitsdoelstellingen voor de in bijlage genoemde 99 stoffen vast te stellen, en de programma's en de resultaten van de toepassing ervan niet in beknopte vorm aan de Commissie mee te delen, en door de Commissie in strijd met artikel 5 EG-Verdrag niet de ter zake gevraagde inlichtingen te verstrekken, de krachtens dit Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen".

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 129, blz. 23.

Algemeen kader van de richtlijn

5. De richtlijn, vastgesteld op grond van de artikelen 100 en 235 EEG-Verdrag, vermeldt in de eerste overweging van de considerans:

„dat het dringend noodzakelijk is dat de lidstaten een algemene en gelijktijdige actie ondernemen ter bescherming van het aquatisch milieu van de Gemeenschap tegen verontreiniging, met name door bepaalde stoffen die persistent, toxisch en bioaccumuleerbaar zijn".

6. Artikel 2 van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten nemen alle passende maatregelen ter beëindiging van de verontreiniging van de in artikel 1 bedoelde wateren door de gevaarlijke stoffen die zijn begrepen onder de families en groepen van stoffen die worden genoemd in lijst I van de bijlage, en ter vermindering van de verontreiniging van genoemde wateren door de gevaarlijke stoffen die zijn begrepen onder de families en groepen van stoffen die worden genoemd in lijst II van de bijlage, overeenkomstig deze richtlijn, die slechts een eerste stap is om dit doel te bereiken."

7. Lijst I omvat sommige afzonderlijke stoffen die deel uitmaken van de daarin genoemde families en groepen van stoffen die in hoofdzaak moeten worden gekozen op basis van hun toxiciteit, persistentie en bioaccumulatie. Luidens artikel 6 van de richtlijn zal de Raad voor de onder lijst I vallende stoffen de grenswaarden moeten vaststellen welke door de emissienormen niet mogen worden overschreden, alsmede kwaliteitsdoelstellingen.

8. Volgens de bepalingen van de bijlage bij de richtlijn omvat lijst II:

„— de stoffen die deel uitmaken van de families en groepen van stoffen genoemd in lijst I en waarvoor de grenswaarden bedoeld in artikel 6 van deze richtlijn niet worden vastgesteld;

— sommige afzonderlijke stoffen en bepaalde categorieën stoffen die deel uitmaken van onderstaande families en groepen van stoffen,

die een schadelijke werking op het water hebben, welke echter beperkt kan zijn tot een bepaald gebied en afhangt van de kenmerken van de ontvangende wateren en de plaats daarvan."

9. Artikel 7 van de richtlijn bepaalt:

„1. Ter vermindering van de verontreiniging van de in artikel 1 bedoelde wateren door de onder lijst II vallende stoffen, stellen de lidstaten programma's op; voor de uitvoering daarvan gebruiken zij met name de in de leden 2 en 3 vermelde middelen.

2. Voor iedere lozing die wordt verricht in de in artikel 1 bedoelde wateren en die één van de onder lijst II vallende stoffen kan bevatten, is een voorafgaande vergunning nodig, die door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat wordt verleend en waarin de emissienormen voor de lozing worden vastgesteld. Deze worden berekend aan de hand van de kwaliteitsdoelstellingen, die overeenkomstig lid 3 worden vastgesteld.

3. De in lid 1 bedoelde programma's bevatten kwaliteitsdoelstellingen voor het water, die worden opgesteld met inachtneming van de door de Raad aangenomen richtlijnen wanneer laatstgenoemde bestaan.

4. De programma's kunnen eveneens specifieke voorschriften bevatten die op de samenstelling en het gebruik van stoffen of groepen van stoffen alsmede producten betrekking hebben; in de programma's wordt rekening gehouden met de jongste technische ontwikkelingen die economisch te verwezenlijken zijn.

5. In de programma's worden de termijnen vastgesteld voor de tenuitvoerlegging hiervan.

6. De programma's en de resultaten van de toepassing hiervan worden in beknopte vorm aan de Commissie meegedeeld.

7. De Commissie organiseert regelmatig met de lidstaten een onderlinge vergelijking van de programma's, ten einde zich ervan te vergewissen dat de tenuitvoerlegging ervan voldoende geharmoniseerd is. Indien zij zulks nodig acht, dient zij hiertoe voorstellen ter zake in bij de Raad."

10. Artikel 12 van de richtlijn luidt als volgt:

„1. De Raad neemt binnen een termijn van negen maanden met eenparigheid van stemmen een besluit over ieder voorstel van de Commissie dat uit hoofde van artikel 6 wordt gedaan (...)

(...)

2. De Commissie zendt, voor zover mogelijk binnen een termijn van 27 maanden na de kennisgeving van deze richtlijn, de eerste voorstellen toe die uit hoofde van artikel 7, lid 7, worden gedaan. De Raad neemt met eenparigheid van stemmen een besluit binnen een termijn van negen maanden."

11. Artikel 13 bepaalt ten slotte, dat voor de toepassing van de richtlijn de lidstaten aan de Commissie, op haar verzoek, onder meer, aanvullende inlichtingen betreffende de in artikel 7 bedoelde programma's verstrekken.

12. De richtlijn, die op de datum van kennisgeving ervan, namelijk 5 mei 1976, in werking is getreden, stelt nergens uitdrukkelijk een termijn voor de concrete nakoming van de verplichtingen die zij oplegt.

13. In haar verzoekschrift verwijt de Commissie de Italiaanse Republiek, geen programma's tot vermindering van de verontreiniging met kwaliteitsdoelstellingen te hebben vastgesteld voor de in bijlage I bij het verzoekschrift genoemde 99 stoffen.

14. De betrokken 99 stoffen zijn stoffen die, volgens de Commissie, onder lijst I vallen, maar aangezien de Raad nog niet overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn de grenswaarden en de kwaliteitsdoelstellingen heeft vastgesteld, zouden die stoffen onder lijst II vallen.

15. Wat lijst I betreft, die, buiten kwik en cadmium, voornamelijk families en groepen van stoffen omvat, is het immers noodzakelijk, alvorens tot vaststelling van de grenswaarden en de kwaliteitsdoelstellingen te kunnen overgaan, binnen die groepen en families de betrokken individuele stoffen te bepalen.

16. De te dien einde door de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, verrichte werkzaamheden resulteerden in het opstellen van een lijst van 129 stoffen, gevoegd bij de mededeling van de Commissie aan de Raad van 22 juni 1982 betreffende gevaarlijke stoffen die dienen te worden opgenomen in lijst I van richtlijn 76/464. [2]

17. Intussen zijn drie andere stoffen toegevoegd aan de betrokken lijst, die dus 132 stoffen omvat. Daarvan zijn 18 stoffen het onderwerp van een richtlijn van de Raad tot vaststelling van emissienormen en kwaliteitsdoelstellingen, en hebben 15 andere aanleiding gegeven tot het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn

2 — PB C 176, blz. 4.

76/464, door de Commissie ingediend op 14 februari 1990. [3]

18. Het onderhavige beroep betreft dus de 99 overblijvende stoffen van de bij voornoemde mededeling van de Commissie gevoegde lijst.

Procedure

19. Na een vergadering met nationale deskundigen nodigde de Commissie verweerster bij nota van 26 september 1989 uit, haar de programma's voor de prioritaire stoffen mee te delen. Verweerster heeft niet op die brief geantwoord.

20. Bij brief van 4 april 1990 verzocht de Commissie de Italiaanse regering om mededeling van een bijgewerkte lijst waarop aangegeven welke van de voormelde 99 stoffen in het aquatisch milieu van Italië werden geloosd, de kwaliteitsdoelstellingen die golden op het moment waarop de vergunningen voor lozingen die een van deze stoffen kunnen bevatten, werden verleend, en, in voorkomend geval, de redenen waarom die doelstellingen niet waren vastgesteld, alsmede een tijdschema met de data waarop verweerster ze zou vaststellen. Deze brief bleef onbeantwoord.

21. Bij aanmaningsbrief van 10 juli 1991 deelde de Commissie de Italiaanse regering mee, dat de Italiaanse Republiek, door in strijd met artikel 7 van de richtlijn niet de programma's met kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen, dan wel de programma's en de resultaten van de toepassing ervan niet in beknopte vorm mee te delen, en door in strijd met artikel 5 van het Verdrag niet de ter zake gevraagde inlichtingen aan de Commissie te verstrekken, de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen. De Italiaanse regering heeft niet geantwoord op het verzoek, binnen twee maanden haar opmerkingen te maken.

22. Op 15 mei 1993 deed de Commissie verweerster een met redenen omkleed advies toekomen, waarin zij dezelfde grieven herhaalde, als in de aanmaningsbrief waren aangevoerd. Verzoekster nodigde verweerster uit, de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden aan het met redenen omkleed advies te voldoen. Het met redenen omkleed advies vermocht al evenmin een reactie los te maken.

23. Het verzoekschrift van de Commissie is op 22 augustus 1996 ter griffie van het Hof neergelegd.

3 — PB C 55, blz. 7.

24. De Italiaanse Republiek heeft niet tijdig en in de voorgeschreven vorm op het verzoekschrift geantwoord.

25. Bij brief van 15 juli 1997 heeft de Commissie verzocht, krachtens artikel 94, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof de in het verzoekschrift vervatte conclusies toe te wijzen.

Ontvankelijkheid

26. Luidens artikel 94, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering onderzoekt het Hof, de advocaat-generaal gehoord, de ontvankelijkheid van het verzoekschrift, alsmede of de vormvoorschriften behoorlijk in acht zijn genomen.

27. Aangezien ik geen enkele procedurele onregelmatigheid kan ontwaren, die de ontvankelijkheid van het verzoekschrift zou kunnen aantasten, meen ik tot het onderzoek van de gegrondheid van de conclusies van de Commissie te kunnen overgaan.

Ten gronde

De eerste grief

28. Met een eerste grief verwijt de Commissie de Italiaanse Republiek, dat zij, door in strijd met artikel 7 van de richtlijn niet de programma's tot vermindering van de verontreiniging met kwaliteitsdoelstellingen voor de 99 in de bijlage genoemde gevaarlijke stoffen vast te stellen en de programma's en de resultaten van de toepassing ervan niet in beknopte vorm aan de Commissie mee te delen, de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

29. Zowel uit het boven toegelichte algemene kader van de richtlijn als uit het arrest Commissie/Luxemburg [4] blijkt, dat de lidstaten de verplichting hadden, de in artikel 7 van de richtlijn bedoelde programma's tot vermindering van de verontreiniging met kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen, en die programma's en de resultaten van de toepassing ervan in beknopte vorm aan de Commissie mee te delen. Uit dat arrest blijkt ook, dat de lidstaten de verplichting hadden, de voormelde 99 stoffen in hun programma's tot vermindering van de verontreiniging op te nemen.

30. De eerste grief van de Commissie moet dus worden aanvaard.

4 — Arrest van 11 juni 1998 (C-206/96, Jurispr. blz. I-3401).

De tweede grief

31. Met een tweede grief verwijt de Commissie de Italiaanse Republiek, artikel 5 van het Verdrag te hebben geschonden, door haar niet de gevraagde inlichtingen over de toepassing van de richtlijn te verstrekken.

32. De Commissie is van mening, dat de Italiaanse Republiek daardoor niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 5 van het Verdrag op de lidstaten rustende verplichting, met de instellingen van de Gemeenschap samen te werken, om deze laatste de vervulling van haar taak te vergemakkelijken.

33. Uit de stukken blijkt, dat de Commissie deze grief naar voren brengt, omdat de Italiaanse Republiek niet heeft geantwoord op twee brieven, gedateerd 26 september 1989 respectievelijk 4 april 1990, waarin de Commissie de Italiaanse Republiek om inlichtingen over de voormelde 99 stoffen had verzocht.

34. Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak [5], wanneer een lidstaat uit een richtlijn voortvloeiende specifieke verplichtingen niet is nagekomen, niet behoeft te worden onderzocht, of hij daardoor tevens zijn verplichtingen krachtens artikel 5 van het Verdrag niet is nagekomen.

35. In de onderhavige zaak verschillen de door de Commissie gevraagde inlichtingen in wezen niet van die welke naar voren hadden moeten komen uit het programma tot vermindering van de verontreiniging, dat de Italiaanse Republiek krachtens artikel 7 van de richtlijn verplicht was vast te stellen en aan de Commissie mee te delen.

36. Aangezien de niet-nakoming, door de Italiaanse Republiek, van deze specifieke verplichting van de richtlijn, is vastgesteld in het kader van de eerste grief van de Commissie, geef ik het Hof in overweging, de tweede grief te verwerpen.

Kosten

37. Aangezien het voornaamste onderwerp van het beroep de niet-nakoming door de Italiaanse Republiek van de krachtens artikel 7 van de richtlijn op haar rustende verplichtingen is, geef ik het Hof in overweging, ondanks de verwerping van de tweede grief, de verwerende regering in alle kosten te verwijzen.

5 — Zie, bijvoorbeeld, arrest van 2 mei 1996, Commissie/België (C-133/94, Jurispr. blz. I-2323, punt 56).

Conclusie

38. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door in strijd met artikel 7 van richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, niet de programma's tot vermindering van de verontreiniging met kwaliteitsdoelstellingen voor de in bijlage bij het verzoekschrift van de Commissie genoemde 99 gevaarlijke stoffen vast te stellen, en de programma's en de resultaten van de toepassing ervan niet in beknopte vorm aan de Commissie mee te delen, de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het beroep voor het overige te verwerpen;

— de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.