FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 18 juni 1998 *

1. Denna talan om fördragsbrott mot Republiken Italien ingår i en serie mål där kommissionen väckt talan beträffande medlemsstaternas genomförande av rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö (nedan kallat direktivet). [1]

2. Kommissionen lägger närmare bestämt de berörda medlemsstaterna till last att de i strid med artikel 7 i direktivet underlåtit att upprätta program för begränsning av föroreningar, innehållande kvalitetsmål.

3. Detta mål är speciellt på det sättet att det tillhör det fåtal mål där domstolen bör meddela tredskodom, eftersom Republiken Italien har underlåtit att inom föreskriven tidsfrist och i vederbörlig ordning inge svaromål.

4. Under dessa omständigheter har kommissionen yrkat att domstolen i enlighet med artikel 94.1 i rättegångsreglerna skall bifalla dess talan, nämligen

"— fastställa att Republiken Italien har brustit i sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att i strid med artikel 7 i direktiv 76/464/EEG underlåta att upprätta program för begränsning av föroreningar, innehållande kvalitetsmål, för de 99 farliga ämnen som föreskrivs i bilaga och att tillställa kommissionen en sammanfattning av programmen och deras tillämpning samt genom att i strid med artikel 5 i EG-fördraget underlåta att förse kommissionen med erforderliga uppgifter i saken,

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna".

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 129, s. 23; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 46.

Direktivets bestämmelser

5. Direktivet, som antagits på grundval av artiklarna 100 och 235 i EEG-fördraget, föreskriver följande i första övervägandet:

"Det är angeläget att medlemsstaterna snarast möjligt och samtidigt vidtar övergripande åtgärder för att skydda gemenskapens vattenmiljö mot förorening, särskilt sådan som orsakas av vissa svårnedbrytbara, giftiga och bioackumulerbara ämnen."

6. I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall i enlighet med detta direktiv vidta lämpliga åtgärder dels för att hindra att de vatten som anges i artikel 1 förorenas av farliga ämnen som ingår i familjerna och grupperna av ämnen i förteckning 1 i bilagan, dels för att minska föroreningen av dessa vatten genom farliga ämnen som ingår i familjerna och grupperna av ämnen i förteckning 2 i bilagan. Bestämmelserna i detta direktiv utgör endast ett första steg för att uppnå detta mål."

7. Förteckning 1 omfattar vissa enskilda ämnen som ingår i familjer eller grupper av ämnen som uppräknas där och som är utvalda främst på grundval av hur giftiga, svårnedbrytbara och bioackumulerbara de är. Enligt artikel 6 i direktivet skall rådet fastställa kvalitetsmål samt de gränsvärden som inte får överskridas i utsläppsnormerna för de olika farliga ämnen som ingår i familjerna och grupperna av ämnen i förteckning 1.

8. Enligt bestämmelserna i bilagan till direktivet omfattar förteckning 2 följande:

"— ämnen som hör till familjerna och grupperna i förteckning 1 men för vilka sådana gränsvärden som avses i artikel 6 i detta direktiv inte har fastställts,

— vissa enskilda ämnen och kategorier av ämnen som hör till de familjer och grupper av ämnen som förtecknas nedan,

vilka har en skadlig inverkan på vattenmiljön, vilken inverkan dock kan begränsas till ett givet område och som beror på recipientens särskilda egenskaper och belägenhet."

9. I artikel 7 i direktivet föreskrivs följande:

"1. För att begränsa förorening av de vatten som avses i artikel 1 genom ämnena i förteckning 2 skall medlemsstaterna upprätta program, vid vilkas genomförande de metoder som nämns i punkt 2 och 3 skall tillämpas.

2. Förhandstillstånd skall krävas för alla utsläpp som sker till de vatten som avses i artikel 1 och som kan innehålla något av ämnena i förteckning 2. Genom tillståndet, som meddelas av den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten, skall utsläppsnormer fastställas, vilka skall grundas på de kvalitetsmål som fastställs enligt punkt 3.

3. Programmen som avses i punkt 1 skall innehålla kvalitetsmål för vatten, vilka skall överensstämma med befintliga rådsdirektiv.

4. Programmen får även innehålla särskilda bestämmelser om sammansättningen och användningen av ämnen eller grupper av ämnen och varor, varvid hänsyn skall tas till de senaste tekniska framstegen i den utsträckning det framstår som ekonomiskt rimligt.

5. Programmen skall innehålla tidsfrister för genomförandet.

6. Sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande skall lämnas till kommissionen.

7. För att säkerställa att programmen genomförs på ett samordnat sätt skall kommissionen i samråd med medlemsstaterna tillse att jämförande utvärderingar regelbundet utförs. Om kommissionen anser det lämpligt, skall den tillställa rådet lämpliga förslag i detta syfte."

10. I artikel 12 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Rådet skall inom nio månader enhälligt fatta beslut om de förslag som kommissionen lämnat i enlighet med artikel 6 ...

..."

2. Kommissionen skall, om möjligt inom 27 månader efter anmälan av detta direktiv, överlämna de första förslagen som har utarbetats i enlighet med artikel 7.7. Rådet skall enhälligt fatta beslut inom nio månader."

11. Avslutningsvis föreskrivs i artikel 13 att medlemsstaterna, för genomförandet av direktivet, på begäran från kommissionen skall tillhandahålla bland annat de uppgifter som krävs rörande de program som avses i artikel 7.

12. Direktivet som trädde i kraft i samband med att det anmäldes, nämligen den 5 maj 1976, föreskriver inte någon tidsfrist för det konkreta genomförandet av de skyldigheter det uppställer.

13. Kommissionen har i sin ansökan lagt Republiken Italien till last att den inte har upprättat program för begränsning av föroreningar, innehållande kvalitetsmål, för de 99 farliga ämnen som föreskrivs i förteckning 1 i bilagan till ansökan.

14. De 99 ämnena i fråga omfattas enligt kommissionen av förteckning 1, men eftersom rådet ännu inte i enlighet med artikel 6 i direktivet har antagit gränsvärden och kvalitetsmål omfattas dessa ämnen av förteckning 2.

15. Eftersom förteckning 1 huvudsakligen omfattar familjer och grupper av ämnen, med undantag för kvicksilver och kadmium, är det nödvändigt att inom dessa grupper och familjer definiera de enskilda ämnen som avses innan gränsvärden för utsläpp eller kvalitetsmål definieras.

16. Det arbete som kommissionen i samarbete med medlemsstaterna har utfört i detta syfte ledde till att en förteckning över 129 ämnen upprättades och bilades kommissionens meddelande till rådet den 22 juni 1982 om farliga ämnen som bör förekomma i förteckning 1 till direktiv 76/464. [2]

17. I mellantiden har ytterligare tre ämnen lagts till förteckningen i fråga, som således omfattar 132 ämnen. 18 av dessa ämnen omfattas av ett rådsdirektiv genom vilket gränsvärden uppställs för utsläpp och kvalitetsmål, och 15 andra har givit upphov till rådets förslag till direktiv om ändring av

2 — EGT C 176, s. 4.

direktiv 76/464, vilket kommissionen lade fram den 14 februari 1990. [3]

18. Förevarande talan avser således resterande 99 ämnen i den förteckning som bilagts kommissionens ovannämnda meddelande.

Förfarande

19. Efter ett möte med nationella experter uppmanade kommissionen svaranden genom en not av den 26 september 1989 att inkomma med program avseende de prioriterade ämnena till kommissionen. Svaranden besvarade inte skrivelsen.

20. Kommissionen uppmanade genom skrivelse av den 4 april 1990 den italienska regeringen att inkomma med en uppdaterad förteckning över vilka av de ovannämnda 99 ämnena som släppts ut i vattenmiljön i Italien, över vilka kvalitetsmål som var tillämpliga vid den tidpunkt då tillstånden till utsläpp som kunde innehålla något av dessa ämnen hade beviljats och, i förekommande fall, skälen för att sådana mål inte uppställts samt en tidsplan för när svaranden skulle uppställa sådana. Denna skrivelse besvarades inte.

21. Genom en formell underrättelse den 10 juli 1991 meddelade kommissionen den italienska regeringen att den ansåg att Republiken Italien hade brustit i sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att i strid med artikel 7 i rådets direktiv underlåta att upprätta program innehållande kvalitetsmål och underlåta att tillställa kommissionen en sammanfattning av programmen och deras tillämpning samt genom att i strid med artikel 5 i EG-fördraget underlåta att förse kommissionen med erforderliga uppgifter i saken. Den italienska regeringen efterkom inte uppmaningen att inkomma med yttrande inom två månader.

22. Den 15 maj 1993 tillställde kommissionen svaranden ett motiverat yttrande som återgav samma anmärkningar som den formella underrättelsen. Sökanden begärde att svaranden skulle vidta erforderliga åtgärder för att rätta sig efter det motiverade yttrandet inom två månader. Inte heller det motiverade yttrandet besvarades.

23. Kommissionen inkom med ansökan till domstolens kansli den 22 augusti 1996.

3 — EGT C 55, s. 7.

24. Republiken Italien har inte inkommit med svaromål inom föreskriven tid och i vederbörlig ordning.

Saken

Den första anmärkningen

25. Genom skrivelse av den 15 juli 1997 begärde kommissionen att domstolen skulle bifalla yrkandena i ansökan med stöd av artikel 94.1 i domstolens rättegångsregler.

28. Kommissionen har genom en första anmärkning lagt Republiken Italien till last att den brustit i sina skyldigheter enligt fördraget genom att i strid med artikel 7 i direktivet underlåta att upprätta program för begränsning av föroreningar, innehållande kvalitetsmål, för de 99 farliga ämnen som föreskrivs i bilaga och genom att underlåta att tillställa kommissionen en sammanfattning av programmen och deras tillämpning.

Upptagande till sakprövning

26. Enligt artikel 94.2 i rättegångsreglerna skall domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, undersöka om talan kan tas upp till prövning och kontrollera om formkraven har uppfyllts.

29. Det framgår både av ovanstående, mer detaljerade, beskrivning av direktivets allmänna bestämmelser och av domen i målet kommissionen mot Luxemburg [4] att medlemsstaterna var skyldiga att upprätta sådana program för begränsning av föroreningar som avses i artikel 7 i direktivet och att tillställa kommissionen en sammanfattning av programmen och deras tillämpning. Av den nämnda domen framgår också att medlemsstaterna var skyldiga att inkludera de 99 ovannämnda ämnena i sina program för begränsning av föroreningar.

27. Då det inte föreligger någon oregelbundenhet som kan påverka förutsättningarna för att pröva talan i sak, anser jag mig kunna pröva huruvida kommissionens yrkanden är välgrundade.

30. Kommissionens första anmärkning skall således fastställas.

4 — Dom av den 11 juni 1998 i mål C-206/96 (REG. 1998, s. I-3401).

Den andra anmärkningen

31. Kommissionen har genom en andra anmärkning lagt Republiken Italien till last att denna åsidosatt artikel 5 i fördraget genom att underlåta att förse kommissionen med de uppgifter denna begärt med avseende på direktivets tillämpning.

32. Kommissionen anser att Republiken Italien av detta skäl har brustit i den skyldighet som medlemsstaterna åläggs genom artikel 5 i fördraget, att samarbeta med gemenskapens institutioner för att underlätta för gemenskapen att fullgöra sina uppgifter.

33. Det framgår av handlingarna i målet att kommissionen har framfört denna anmärkning på grund av att Republiken Italien har underlåtit att besvara två skrivelser daterade den 26 september 1989 respektive den 4 april 1990, genom vilka kommissionen bad Republiken Italien lämna upplysningar om de 99 ovannämnda ämnena.

34. Jag vill erinra om att enligt fast rättspraxis [5] är det så, att om en medlemsstat har underlåtit att uppfylla vissa särskilda skyldigheter enligt ett direktiv, saknar det intresse att pröva frågan huruvida staten därigenom även har brustit i sina skyldigheter enligt artikel 5 i fördraget.

35. I förevarande fall skiljer sig de uppgifter som kommissionen infordrat i huvudsak inte från dem som borde ha framgått av det program för begränsning av föroreningar som Republiken Italien enligt artikel 7 i direktivet var skyldig att anta och underrätta kommissionen om.

36. Eftersom Republiken Italiens underlåtenhet att uppfylla denna bestämda skyldighet enligt direktivet redan har fastslagits med anledning av kommissionens första anmärkning, föreslår jag att domstolen skall ogilla den andra anmärkningen.

Rättegångskostnader

37. Eftersom föremålet för talan utgörs av det faktum att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7 i direktivet, föreslår jag att svarandestaten skall förpliktas ersätta samtliga rättegångskostnader, trots att den andra anmärkningen ogillats.

5 — Se exempelvis dom av den 2 maj 1996 i mål C-133/94, kommissionen mot Belgien (REG 1996, s. I-2323), punkt 56.

Förslag till avgörande

38. Till följd av denna bedömning föreslår jag att domstolen skall

— fastställa att Republiken Italien har brustit i sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att i strid med artikel 7 i rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö underlåta att upprätta program för begränsning av föroreningar, innehållande kvalitetsmål för de 99 farliga ämnen som föreskrivs i bilaga till kommissionens ansökan, och att tillställa kommissionen en sammanfattning av programmen och deras tillämpning,

— ogilla talan i övrigt, och

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.