FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 25. september 1997 *

1. I den foreliggende sag har Kommissionen anlagt sag i henhold til EF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik ikke har gennemført Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande [1] korrekt.

2. Konkret har Kommissionen anført, at Italien ikke har gennemført direktivets artikel 3, 4 og 5 korrekt.

Direktivet om skaldyrvande

3. Direktivet vedrører kvaliteten af skaldyrvande og finder anvendelse på kyst- og brakvand udpeget af medlemsstaterne som områder, der kræver beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for skaldyr at leve og vokse deri og for således at bidrage til, at skaldyrprodukter, som umiddelbart kan fortæres af mennesker, får en god kvalitet [2]. I henhold til præamblen har direktivet til formål at beskytte vand, herunder skaldyrvande, mod forurening og at beskytte visse skaldyrbestande mod de forskellige skadelige konsekvenser af udledning af forurenede stoffer i havet [3].

4. I direktivets præambel anføres, at

»for at gennemføre direktivets målsætninger skal medlemsstaterne udpege de vandområder, på hvilke det finder anvendelse, og fastsætte de grænseværdier, der svarer til visse parametre; de udpegede vandområder skal bringes i overensstemmelse med disse værdier inden for en frist på seks år efter udpegningen« [4].

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 281, s. 47.

2 — Artikel 1.

3 — Første og anden betragtning.

4 — Sjette betragtning.

5. De relevante bestemmelser i direktivet lyder som følger:

»Artikel 3

1. For de udpegede vandområder fastsætter medlemsstaterne værdier for de i bilaget angivne parametre, såfremt der er anført værdier i kolonne G eller kolonne I. Parametrene skal være i overensstemmelse med de bemærkninger, der er anført i disse to kolonner.

2. Medlemsstaterne må ikke fastsætte værdier, som er mindre strenge end de i kolonne I i bilaget anførte, og skal bestræbe sig på at overholde værdierne i kolonne G, idet de tager hensyn til det i artikel 8 anførte princip [5].

...

5 — Det bestemmes i artikel 8, at anvendelsen af foranstaltninger, der er truffet i medfør af dette direktiv, under ingen omstændigheder, hverken direkte eller indirekte, må medføre forøget forurening af kyst- og brakvand.

Artikel 4

1. Medlemsstaterne foretager en første udpegning af skaldyrvande inden for en frist på to år efter meddelelsen af dette direktiv.

2. Medlemsstaterne kan senere foretage yderligere udpegninger.

3. Medlemsstaterne kan ændre udpegningen af visse vandområder blandt andet på grund af forhold, der ikke var forudset på tidspunktet for udpegningen, idet de tager hensyn til det i artikel 8 anførte princip.

Artikel 5

Medlemsstaterne udarbejder programmer med henblik på at mindske forureningen og sikre, at de udpegede vandområder inden for en frist på seks år efter udpegningen i henhold til artikel 4 er i overensstemmelse med de værdier, som medlemsstaterne fastsætter i henhold til artikel 3, og med bemærkningerne i kolonne G og I i bilaget.«

6. I medfør af artikel 13 skal medlemsstaterne give Kommissionen oplysninger om bl.a. de vandområder, der er udpeget i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1 og 2.

7. Ifølge artikel 15 skal medlemsstaterne gennemføre direktivet inden for en frist på to år fra dets meddelelse. Direktivet blev meddelt den 5. november 1979 og skulle altså have været gennemført pr. 5. november 1981.

8. I bilaget til direktivet anføres værdier for parametrene temperatur, farve, opslæmmede stoffer, saltindhold og koncentrationen af en række kemiske bestanddele og forbindelser. Punkt 8 vedrører organiske halogenforbindelser og under punkt 9 anføres bestemte metaller. Nogle af værdierne er vejledende (kolonne G) og andre er påbudt (kolonne I, hvor I'et i den engelske version formodentlig er et levn fra den franske udgave af direktivet).

9. I artikel 6 og 7 er der fastsat detaljerede kriterier for bedømmelsen af graden af overensstemmelse som dette forstås i artikel 5. Disse kriterier vedrører prøveudtagningsstederne og prøveudtagningsperioderne (hyppigheden er omhandlet i bilaget) samt den procentdel af prøverne, der for hver parameter skal overholde værdierne og bemærkningerne.

10. De italienske myndigheder sendte i december 1981 Kommissionen de lovgivningsmæssige forskrifter, der skulle sikre gennemførelse af de ovennævnte bestemmelser i direktivet. Kommissionen fandt dog ikke, at disse forskrifter opfyldte betingelserne i direktivet, navnlig hvad angik parametrene. Kommissionen anmodede derfor om nærmere oplysninger om udpegningen af skaldyrvande. Kommissionen modtog intet svar, og i en skrivelse fra august 1991 opfordrede den derfor den italienske regering til at fremkomme med sine bemærkninger om de påståede overtrædelser.

11. I 1992 blev lovdekret nr. 131 om gennemførelse af direktivet bekendtgjort. Artikel 4 bestemmer, at de berørte regioner skal udpege skaldyrvande inden 180 dage fra dekretets ikrafttræden, og at miljøministeren i samarbejde med sundhedsministeren og industriministeren skal fastsætte grænseværdier for koncentrationerne af mineraloliebaserede kulbrinter, organiske halogenforbindelser og metaller inden et år efter dekretets ikrafttræden.

12. Kommissionen erkender, at dekret nr. 131 materielt gennemfører direktivet. Imidlertid henviser dekretets artikel 4 til foranstaltninger, der skal træffes af regionerne på et senere tidspunkt; hidtil er der ikke blevet givet meddelelse til Kommissionen om sådanne foranstaltninger således som foreskrevet i direktivets artikel 13. I juli 1993 fremsendte Kommissionen derfor en

begrundet udtalelse til Den Italienske Republik. I marts 1994 sendte Italien et angiveligt ufyldestgørende svar, hvorefter Kommissionen besluttede at rejse nærværende søgsmål.

13. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har undladt at efterkomme sine forpligtelser i henhold til traktaten,

— idet den har undladt i overensstemmelse med artikel 4 i direktivet at udpege de vandområder, der kræver beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for skaldyr at leve og vokse deri, og/eller har undladt i medfør af direktivets artikel 13 at give Kommissionen meddelelse om udpegningen

— idet den har undladt i overensstemmelse med direktivets artikel 5 at udarbejde programmer med henblik på at mindske forureningen, og

— idet den har undladt i henhold til direktivets artikel 3 at fastsætte værdier for parametrene i punkt 8 og 9 i bilaget til direktivet, med undtagelse af kviksølv og bly.

14. Kommissionen har anført, at der hidtil ikke er sket nogen udpegning af skaldyrvande, i hvert fald ikke for hele Italiens territorium, eller at der ikke er blevet givet meddelelse derom til Kommissionen. Det er klart, at de kompetente myndigheder i mangel af en udpegning ikke kan udarbejde programmer som krævet efter direktivets artikel 5; af den grund er det ikke muligt at undersøge, om de grænseværdier, der skal fastsættes i overensstemmelse med artikel 3, er blevet overholdt.

15. Kommissionen har endvidere anført, at lovdekretet klart viser, at fastsættelsen af grænseværdier for de i punkt 8 og 9 i bilaget til direktivet omhandlede parametre, bortset fra kviksølv og bly, er betinget af vedtagelsen af en efterfølgende ministeriel bekendtgørelse. Henset til, at Kommissionen ikke har fået meddelelse om en sådan bekendtgørelse eller om andre anvendelsesforanstaltninger, må det fastslås, at Den Italienske Republik ikke til fulde har efterkommet direktivets artikel 3 samt punkt 8 og 9 i bilaget dertil.

16. Den italienske regering har anført, at det ikke var muligt at fremskaffe og give Kommissionen meddelelse om de nærmere detaljer vedrørende de regionale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet inden for den to måneders frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse. Siden da er de pågældende oplysninger vedrørende udpegningen af vandområder og delvist vedrørende udarbejdelsen af programmer blevet indsamlet. Tolv af de femten regioner med kyststrækninger har vedtaget foranstaltninger, og disse er blevet meddelt Kommissionen. Endvidere forventes proceduren til godkendelse af bekendtgørelsen til fastlæggelse af værdier for de parametre, der er anført i punkt 8 og 9 i bilaget, afsluttet i nær fremtid.

17. Kommissionen har i duplikken bemærket, at Italien fortsat ikke har gennemført direktivet fuldt ud. Af de tolv regioner, Den Italienske Republik har nævnt, har kun elleve (ekskl. Sicilien) øjensynligt foretaget en udpegning af skaldyrvande som krævet efter artikel 4. Kommissionen finder, at en meddelelse vedrørende kun 11 af 20 regioner, der udgør lidt mere end 50% af det nationale område, ikke kan anses for bevis på en korrekt gennemførelse. Bortset fra sporadiske undtagelser er der desuden ikke blevet udarbejdet programmer til reduktion af forureningen. Eftersom antallet af regioner, der har udpeget skaldyrvande, er ufuldstændigt, må udarbejdelsen af programmer til sikring af, at de udpegede vandområder overholder direktivet, nødvendigvis være ufuldstændig. Som den italienske regering selv har erkendt, er der stadig ikke blevet fastsat værdier for de parametre, der er omhandlet i punkt 8 og 9 i bilaget til direktivet.

18. Med sund fornuft har Den Italienske Republik påpeget, at regioner uden adgang til havet ikke kan forventes at skulle udpege skaldyrvande, der i hvert fald for så vidt angår direktivet pr. definition er kystvande. Regeringen har endvidere bemærket, at der i direktivet ikke er fastlagt kriterier til brug for udpegningen af skaldyrvande; ifølge regeringen har medlemsstaterne derfor en vis skønsbeføjelse, og en medlemsstats udpegning af vandområder udgør en korrekt gennemførelse af direktivet, medmindre den er absurd eller åbenbart utilstrækkelig.

19. I mine øjne har det første af disse anbringender en vis styrke, og det er muligt, at de foranstaltninger, Italien og regionerne har truffet, nu er tilstrækkelige til at efterkomme direktivet på det punkt. Det er imidlertid åbenlyst, at Italien havde undladt at udpege vandområderne eller at give meddelelse derom til Kommissionen på det for sagen relevante tidspunkt, nemlig inden to måneder efter meddelelsen af den begrundede udtalelse; det følger heraf, at Kommissionen med rette kunne nedlægge den påstand, som den har nedlagt på dette punkt.

20. Hvad angår Kommissionens øvrige klagepunkter har Den Italienske Republik erkendt, at den endnu ikke har efterkommet direktivet, og anført, at de pågældende gennemførelsesforanstaltninger vil blive meddelt i nær fremtid. Der må derfor også på disse punkter gives Kommissionen medhold.

Forslag til afgørelse

21. På dette grundlag skal jeg foreslå Domstolen

1) at fastslå, at Den Italienske Republik har undladt at efterkomme sine forpligtelser i henhold til traktaten,

idet den har undladt at udpege de vandområder, der har behov for beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for skaldyr at leve og vokse deri, i medfør af artikel 4 i Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande, og/eller at give Kommissionen meddelelse om disse udpegede områder i henhold til direktivets artikel 13

idet den har undladt at udarbejde programmer med henblik på at mindske forureningen i henhold til direktivets artikel 5

og idet den har undladt at fastsætte værdier for parametrene i punkt 8 og 9 i bilaget til direktivet, undtagen for kviksølv og bly, i henhold til direktivets artikel 3, samt

2) at tilpligte Den Italienske Republik til at betale sagens omkostninger.