FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 26. juni 1997 *

1. Under et søgsmål indgivet den 18. juni 1996 i henhold til EF-traktatens artikel 169 har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten og Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø [1] (herefter »direktivet«).

Kommissionen foreholder navnlig Storhertugdømmet Luxembourg, at det ikke, i strid med direktivets artikel 7, har vedtaget programmer til formindskelse af forureningen eller ikke i sammenfattet form har givet meddelelse om disse programmer og om resultaterne af deres gennemførelse.

Retsforskrifter

2. Direktivet er en af de første ordninger, Fællesskabet har indført til iværksættelse af en miljøpolitik, bl.a. med henblik på gennemførelse af De Europæiske Fællesskabers første handlingsprogram på miljøområdet [2]. Med det formål at sikre en effektiv beskyttelse af vandmiljøet sondrer direktivet mellem to kategorier af farlige stoffer, der er opregnet på de lister, som er indeholdt i direktivets bilag. Den første kategori omfatter stoffer, der er nævnt på liste I, og som er særlig skadelige på grund af deres toksicitet, persistens og bioakkumulation. Den forurening, som forårsages af disse stoffer, skal derfor elimineres. For de stoffer, som er opført på liste I, skal Rådet ifølge direktivets artikel 6 fastsætte de grænseværdier, som emissionsnormerne ikke må overskride. Den anden kategori omfatter de stoffer, som er nævnt på liste II, og hvis skadelige virkning på vandmiljøet kan begrænses til et bestemt område, som afhænger af recipientens særlige karakter og beliggenhed. Stofferne på liste II er dels udtrykkelig nævnt ved henvisning til enkelte stoffer og til familier og grupper af stoffer, dels omfatter de »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«. For de stoffer, som er nævnt på liste II, er direktivets formål at begrænse forureningen. Til opfyldelsen af dette formål skal medlemsstaterne have vedtaget programmer, der

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 129, s. 23.

2 — EFT 1973 C 112, s. 1, hvor programmet er offentliggjort som bilag til erklæringen af fra Rådet for De Europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 22.11.1973.

»indeholder kvalitetsmålsætninger for vand« og fastsætte emissionsnormer, som »skal beregnes på grundlag af disse kvalitetsmålsætninger« [3].

3. Programmernes indhold er fastlagt i direktivets artikel 7. Denne bestemmelse foreskriver, at programmerne skal indeholde »kvalitetsmålsætninger for vand, der opstilles i overensstemmelse med de af Rådet vedtagne direktiver, når sådanne foreligger« [4]. Programmerne skal tage hensyn til de seneste tekniske fremskridt, der er økonomisk gennemførlige, og skal fastsætte fristerne for deres iværksættelse [5]. Artikel 7, stk. 6, bestemmer, at programmerne og resultaterne af disses gennemførelse skal meddeles Kommissionen i sammenfattet form. Forpligtelsen til at give Kommissionen meddelelse herom har tilsyneladende i henseende til sit formål sammenhæng med dennes forpligtelse til sammen med medlemsstaterne regelmæssigt at foretage en sammenligning af programmerne for at sikre en tilstrækkelig harmonisering af deres iværksættelse [6].

4. Direktivet blev tilstillet medlemsstaterne den 5. maj 1976. Der var ikke fastsat nogen udtrykkelig frist for medlemsstaternes gennemførelse heraf; ifølge artikel 12, stk. 2, skulle medlemsstaterne dog have givet meddelelse om programmerne inden den 15. august 1978 [7].

Da Kommissionen ikke havde modtaget meddelelse herom inden for den fastsatte frist, foreslog den ved skrivelse af 3. november 1976 medlemsstaterne at betragte den 15. september 1981 som den sidste frist for meddelelse af programmerne om begrænsning af den forurening, der var forårsaget af stofferne på liste II. Medlemsstaterne anfægtede ikke denne tidsfrist.

Den administrative procedure

5. Ved en første skrivelse af 21. august 1985 erindrede Kommissionen den luxembourgske regering om forpligtelsen til at overholde bestemmelserne i direktivets artikel 7. I en skrivelse af 26. september 1989 opfordrede Kommissionen derpå regeringen til at fremsende programmerne om begrænsningen af forureningen vedrørende 99 af de stoffer, der er opført på liste II, og som blev anset for de vigtigste. Kommissionen gentog sin opfordring ved skrivelse af 4. april 1990.

3 — Se direktivets betragtninger og navnlig niende betragtning samt direktivets artikel 7, hvori disse betragtninger er omsat til normative bestemmelser.

4 — Jf. direktivets artikel 7, stk. 3.

5 — Jf. direktivets artikel 7, stk. 4 og 5.

6 — Jf. direktivets artikel 7, stk. 7.

7 — Ifølge denne bestemmelse skulle Kommissionen forelægge Rådet de første forslag om harmoniseringen af programmerne inden 27 måneder efter direktivets meddelelse. Heraf må udledes, at medlemsstaterne inden dette tidspunkt skulle have fremsendt programmerne til Kommissionen. Den frist, som er nævnt i bestemmelsen, er dog tilsyneladende ikke ufravigelig, men snarere vejledende, da Kommissionens forelæggelse for Rådet er gjort afhængig af en ubestemt betingelse (»så vidt muligt«), og åbenbart afhænger af, om medlemsstaterne har fremsendt programmerne.

Ifølge Kommissionen besvarede den luxembourgske regering ingen af de nævnte skrivelser [8].

6. Heller ikke den åbningsskrivelse, som Kommissionen derpå fremsendte, blev imidlertid besvaret.

I sin begrundede udtalelse af 25. maj 1993 fastslog Kommissionen, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke havde opfyldt sine forpligtelser efter traktaten, da det i strid med direktivets artikel 7 hvad angår 99 af de stoffer, som var nævnt i bilaget, ikke havde vedtaget programmer for formindskelse af forureningen, der indeholder målsætninger for vandets kvalitet, eller ikke havde givet Kommissionen meddelelse om programmerne samt om resultaterne af deres gennemførelse, og da det havde forsømt at meddele Kommissionen de oplysninger herom, som den havde bedt om.

Også den begrundede udtalelse forblev ubesvaret, hvilket foranledigede Kommissionen til at anlægge nærværende sag i henhold til traktatens artikel 169 og nedlægge de ovenfor nævnte påstande.

Delvis afvisning af sagen

7. Hvis man skal være helt strikte — hvilket er nødvendigt under en traktatbrudssag mod en medlemsstat — bør et anbringende om delvis afvisning af sagen behandles først, inden der tages stilling til Kommissionens påstand vedrørende realiteten.

Såvel i åbningsskrivelsen som i den begrundede udtalelse foreholdt Kommissionen Storhertugdømmet Luxembourg, at det ikke havde vedtaget eller ikke givet Kommissionen meddelelse om programmerne for formindskelse af forureningen hvad angår de 99 stoffer, der blev anset for de vigtigste på liste II. Listen over disse stoffer var indeholdt i bilaget til den begrundede udtalelse (»liste over de 99 stoffer, som traktatbrudssagen vedrører«) [9]. I stævningen nedlagde Kommissionen derimod påstand om, at det fastslås, at den sagsøgte stat har tilsidesat traktaten ved ikke, i strid med direktivets artikel 7, at have vedtaget (eller meddelt) programmerne for formindskelse af forureningen. Dette klagepunkt var dog ikke nærmere præciseret, hvorfor det må antages, at det foreholdte traktatbrud vedrører alle stofferne på liste II i direktivets bilag og ikke alene de 99 stoffer, som var omhandlet i den begrundede udtalelse og i åbningsskrivelsen.

8 — Det synes dog at fremgå af åbningsskrivelsen, at Storhertugdømmet Luxembourg besvarede den første skrivelse den 31.1.1986. Det var imidlertid kun et delvis svar, som indeholdt oplysninger vedrørende programmerne om begrænsningen af den forurening, som var forårsaget af bly, zink, kobber og nikkel. Luxembourg har ikke under sagen anført noget herom.

9 — Der er her navnlig tale om stoffer, for hvilke Rådet endnu ikke, selv om stofferne tilhører de grupper og familier af stoffer, der er opført på liste I, har fastlagt de grænseværdier, som staterne skal overholde ved fastsættelse af emissionsnormerne. Ifølge bestemmelserne i direktivets bilag skal disse stoffer derfor antages at være omfattet af liste II og dermed at være undergivet bestemmelserne i direktivets artikel 7.

8. Ifølge Domstolens faste praksis må en traktatbrudssag afvises i det omfang, den indeholder klagepunkter, som ikke har været fremsat under den forudgående administrative procedure, og som følgelig ikke har været behandlet under en kontradiktorisk procedure mellem Kommissionen og den pågældende stat, hvilket er i strid med dennes ret til forsvar [10]. Følgelig må den foreliggende sag afvises i det omfang, det ønskes fastslået, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter direktivets artikel 7 hvad angår stoffer, som vel er nævnt på liste II, men ikke hører til de 99 stoffer, som blev anset for de vigtigste [11].

9. Endvidere må det klagepunkt afvises, som er gjort gældende under sagen og fremsat i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse — og hvorefter der foreligger en selvstændig tilsidesættelse af traktatens artikel 5, fordi Storhertugdømmet Luxembourg ikke meddelte Kommissionen de oplysninger, som denne udbad sig vedrørende direktivets gennemførelse [12]. Dette anbringende blev nemlig ikke gjort gældende i stævningen, og Kommissionen må derfor antages at have frafaldet det.

Realiteten

10. Kommissionens søgsmål må herefter ikke blot fremmes til realitetsbehandling — med de begrænsninger jeg har nævnt i det foregående — men der må tillige gives Kommissionen medhold i sagen. Hvad for det første angår den omstændighed, at sagsøgte ikke i sammenfattet form har givet meddelelse om programmerne og resultaterne af deres gennemførelse og dermed har tilsidesat direktivets artikel 7, stk. 6, har sagsøgte selv erkendt dette traktatbrud uden dog at anføre nogen grunde til retfærdiggørelse heraf.

11. Storhertugdømmet Luxembourg bestrider derimod at have begået noget traktatbrud ved ikke at have vedtaget programmerne med den heraf følgende tilsidesættelse af direktivets artikel 2 og artikel 7, stk. 1.

10 — Jf. dom af 14.7.1988, sag 298/86, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 4343, og af 1.7.1984, sag 51/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2793, præmis 2-10. Jeg skal navnlig bemærke, at Domstolen i den sidste dom afviste sagen i det omfang, det forholdte traktatbrud ifølge åbningsskrivelsen udelukkende angik begrænsningen af brugen af gelatine i bolsjer, hvorimod såvel den begrundede udtalelse som stævningen vedrørte sukkervarer som helhed, kødkonserves og is.

11 — Det kan i den forbindelse ikke tillægges nogen betydning, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har rejst nogen formalitetsindsigelser på dette punkt, men endog under sagen ved Domstolen har fremført en række grunde til støtte for sin opfattelse vedrørende realiteten. Krænkelsen af dets ret til forsvar er imidlertid helt og holdent sket under den forudgående administrative procedure, hvis korrekte forløb er en ufravigelig betingelse for, at proceduren for konstateringen af en medlemsstats traktatbrud er lovlig: se dommen i sagen Kommissionen mod Italien, som er nævnt i fodnote 10, navnlig præmis 7.

12 — Direktivet indeholdt ikke i sig selv nogen bestemmelse om, at der skulle fremsendes oplysninger vedrørende dets gennemførelse, men foreskrev alene, at der i sammenfattet form skulle gives meddelelse om de vedtagne programmer og om resultaterne af disses gennemførelse. Forpligtelsen til at give de oplysninger, som Kommissionen gentagne gange udbad sig, beror derfor på medlemsstaternes forpligtelse til at samarbejde med Fællesskabets institutioner. Se herom, hvad angår et andet tilfælde, hvor forpligtelsen til at give oplysninger om direktivets gennemførelse fremgår direkte af dette, dom af 13.12.1991, sag C-69/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6011, præmis 11, 12 og 13).

Navnlig anfører den sagsøgte stat, at den manglende vedtagelse af programmer for formindskelse af forureningen og fastlæggelsen af kvalitetsmålsætninger er begrundet i, at der ikke findes nogen industrielle eller handelsmæssige sektorer, som behandler de pågældende forurenende stoffer, eller i, at de luxembourgske myndigheder hvad angår de eksisterende forureningskilder fastsætter emissionsnormer fra sag til sag, og at ledelsen af de pågældende industrianlæg som led i et frivilligt samarbejde endog i visse tilfælde skærper disse normer. Heroverfor anfører Kommissionen, at de argumenter, som sagsøgte har gjort gældende vedrørende de eksisterende emissionsnormer — selv om disse måtte være særligt strenge — er irrelevante, og at det heller ikke kan tillægges nogen vægt, at der ikke findes nogen industrier, som anvender de pågældende forurenende stoffer, da de nævnte forhold ikke fritager medlemsstaterne for forpligtelsen til at fastlægge programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger.

Der må gives Kommissionen medhold i denne opfattelse.

12. Allerede på grundlag af en bogstavelig fortolkning af direktivets bestemmelser kan det nemlig fastslås, at en stat, som ikke har vedtaget de pågældende programmer, har begået et traktatbrud. Forpligtelsen efter artikel 7 til at udarbejde programmerne er et middel til at opfylde de i artikel 2 nævnte formål, som er at formindske forureningen med de farlige stoffer, som er opført på liste II i bilaget. Den omstændighed alene, at der findes forurenende stoffer, nødvendiggør altså, at der vedtages programmer. Jeg skal tilføje, at sagsøgte ikke bestrider, at der findes forurenende stoffer i Luxembourg, men anfører, at de kompetente myndigheder har vedtaget emissionsnormer for de forskellige typer af udledninger.

13. Det forhold, at de kompetente myndigheder fra sag til sag har udstedt emissionsnormer for hver enkelt forureningskilde, kan således ikke antages at råde bod på den manglende gennemførelse af programmerne — som sagsøgte ikke bestrider — eller for at sikre direktivets gennemførelse. Direktivet foreskriver nemlig, at programmerne skal have et klart formuleret indhold med angivelse af kvalitetsmålsætninger, frister og særlige bestemmelser for anvendelsen af stoffer og produkter, som tager hensyn til de seneste tekniske fremskridt, der er økonomisk gennemførlige. Det er kun med udgangspunkt i kvalitetsmålsætningerne og i henhold til disse, at de kompetente myndigheder må fastsætte emissionsnormer i forbindelse med, at de meddeler forhåndstilladelse. Denne fortolkning er i fuld overensstemmelse med direktivets formål, som ikke blot er at opfylde kravene til miljøbeskyttelsen, men også at harmonisere lovgivningerne om udledning af farlige stoffer i vandmiljøet for at undgå, at forskelle i konkurrencevilkårene indvirker negativt på det fælles markeds funktion. Dette fremgår klart ikke blot af direktivets betragtninger [13], men også af *de*

13 — Se navnlig tredje betragtning til direktivet. Disse to formål forklarer også, hvorfor direktivet havde hjemmel i to forskellige traktatbestemmelser, nemlig artikel 100 og artikel 235, idet det blev udstedt på et tidspunkt, da Fællesskabets institutioner ikke havde nogen udtrykkelig kompetence på miljøområdet.

principper for en miljøpolitik inden for Fællesskabet, der er fastlagt i De Europæiske Fællesskabers handlingsprogram på miljøområdet, som jeg har nævnt ovenfor, og til hvis gennemførelse direktivet blot er et af flere midler [14]. Et sådant krav om harmonisering kan kun opfyldes ved en koordinering af programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger, da alene fastsættelsen af emissionsnormer ved meddelelse af forhåndstilladelse til enkelte udledninger af forurenende stoffer ikke er et egnet middel til opfyldelse af dette formål. Det er netop med henblik på opfyldelsen af dette formål, at det som tidligere nævnt foreskrives i artikel 7, stk. 7, at Kommissionen skal sammenligne de forskellige nationale programmer »for at sikre en tilstrækkelig harmonisering af deres iværksættelse«.

14. Storhertugdømmet Luxembourgs påberåbelse af de nationale bestemmelser til gennemførelse af Rådets direktiv 78/659/EØF af 18. juli 1978 — om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri [15] — kan ikke føre til noget andet resultat. Jeg skal i den forbindelse navnlig fremhæve, at de to direktiver har forskellige anvendelsesområder og formål. Mens det her i sagen omhandlede direktiv således i praksis omfatter alle de vandområder, som findes på en stats territorium inden for territorialfarvandet [16], gælder direktiv 78/659 kun for de ferskvandsområder, som medlemsstaterne udpeger som områder, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri. Hertil kommer — og det er det vigtigste — at de kvalitative kriterier, som er fastsat ved direktiv 78/659 for laksefiskvande og karpefiskvande er baseret på andre krav og i hvert fald ikke er i overensstemmelse med de kvalitetsmålsætninger, som medlemsstaterne skal fastsætte i de programmer, som er foreskrevet i direktiv 76/464 med henblik på at formindske forureningen med farlige stoffer.

Sagens omkostninger

15. Tilsidesættelsen af direktivet hvad angår de 99 vigtigste stoffer udgør hovedbestanddelen af den foreliggende traktatbrudssag og er også den væsentligste grund til, at Kommissionen har anlagt sagen. Da Storhertugdømmet Luxembourg i øvrigt ikke har fremført nogen formalitetsindsigelse og dermed har tabt sagen på alle punkter, må sagsøgte tilpligtes at betale samtlige sagens omkostninger.

14 — I handlingsprogrammet var navnlig fremhævet nødvendigheden af at koordinere og harmonisere de nationale miljøpolitikker på grundlag af et langfristet fælles koncept.

15 — EFT L 222, s. 1.

16 — I øvrigt har medlemsstaterne i en erklæring, som er indeholdt i direktivets bilag, hvad angår udledningen af spildevand gennem rørledninger i åbent hav forpligtet sig til at fastsætte krav, der skal være mindst lige så strenge som i direktivet.

Forslag til afgørelse

16. På grundlag af foranstående betragtninger skal jeg herefter foreslå Domstolen

— at fastslå, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 2 og 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, da det ikke i strid med direktivets artikel 7 har vedtaget og i sammenfattet form givet Kommissionen meddelelse om programmerne for formindskelse af forureningen hvad angår de 99 farlige stoffer, som er nævnt i bilaget til den begrundede udtalelse, samt om resultaterne af deres gennemførelse

— at afvise påstanden om, at der fastslås at være begået et traktatbrud ved, at der ikke er vedtaget og ikke i sammenfattet form givet meddelelse om programmerne samt om resultaterne af deres gennemførelse for så vidt angår andre farlige stoffer end de ovenfor nævnte 99 stoffer

— at tilpligte Storhertugdømmet Luxembourg at betale sagens omkostninger.