CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO

van 26 juni 1997 *

1. In een beroep krachtens artikel 169 EG-Verdrag verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat het Groothertogdom Luxemburg de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten ingevolge het Verdrag en richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd [1] (hierna: „richtlijn").

In het bijzonder verwijt de Commissie het Groothertogdom, dat het in strijd met artikel 7 van de richtlijn de programma's ter vermindering van de verontreiniging niet heeft vastgesteld, dan wel die programma's en de resultaten van hun toepassing niet in beknopte vorm heeft meegedeeld.

De toepasselijke bepalingen

2. De richtlijn is een van de eerste communautaire regelingen voor de tenuitvoerlegging van een milieubeleid, vastgesteld mede ingevolge het eerste actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu. [2] Om een doeltreffende bescherming van het aquatisch milieu te verzekeren, onderscheidt de richtlijn twee categorieën van gevaarlijke stoffen, vermeld in de bij de richtlijn gevoegde lijsten. De eerste categorie omvat de in lijst I genoemde stoffen, die bijzonder schadelijk zijn wegens hun toxiciteit, persistentie en bioaccumulatie; aan de verontreiniging met deze stoffen moet een einde worden gemaakt. Volgens artikel 6 van de richtlijn stelt de Raad voor deze stoffen grenswaarden vast die door de emissienormen niet mogen worden overschreden. De tweede categorie omvat de stoffen van lijst II, waarvan de schadelijke werking op het milieu tot een bepaald gebied beperkt kan zijn en afhangt van de kenmerken en de plaats van het water waarin zij worden geloosd. De stoffen van lijst II worden enerzijds uitdrukkelijk genoemd door vermelding van afzonderlijke stoffen en van families en groepen van stoffen; anderzijds vallen er ook onder 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". Met betrekking tot de stoffen van lijst II stelt de richtlijn een vermindering van de verontreiniging als doel. Om dat doel te bereiken, hadden de lidstaten „programma's moeten vaststellen die kwaliteitsdoelstellingen voor het water

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB L 129, blz. 23.

2 — PB 1973, C 112, blz. 1, waar het programma is gepubliceerd als bijlage bij de verklaring van de Raad van de Europese Gemeenschappen en van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen op 22 november 1973.

omvatten", en emissienormen moeten bepalen „aan de hand van deze kwaliteitsdoelstellingen". [3]

3. Wat die programma's moeten inhouden, wordt bepaald door artikel 7. Volgens dit artikel bevatten zij „kwaliteitsdoelstellingen voor het water, die worden opgesteld met inachtneming van de door de Raad aangenomen richtlijnen, wanneer laatstgenoemde bestaan". [4] De programma's dienen rekening te houden met de jongste technische ontwikkelingen die economisch te verwezenlijken zijn, en bepalen de termijnen voor hun tenuitvoerlegging. [5] Artikel 7, lid 6, bepaalt voorts, dat de programma's en de resultaten van hun toepassing in beknopte vorm aan de Commissie worden meegedeeld. Deze mededelingsverplichting lijkt wat het doel ervan betreft, samen te hangen met de opdracht aan de Commissie de programma's regelmatig met de lidstaten te bespreken, om te verzekeren dat de tenuitvoerlegging ervan voldoende geharmoniseerd wordt. [6]

4. De richtlijn is op 5 mei 1976 ter kennis van de lidstaten gebracht. Voor de implementatie ervan was geen precieze termijn vastgesteld, maar overeenkomstig het bepaalde in artikel 12, lid 2, moesten de lidstaten de programma's uiterlijk op 5 augustus 1978 mededelen. [7]

Toen geen mededeling binnen die termijn plaatsvond, heeft de Commissie de lidstaten bij brief van 3 november 1976 voorgesteld, 15 september 1981 aan te houden als einddatum voor de mededeling van de programma's tot vermindering van de verontreiniging door stoffen van lijst II. Tegen deze termijn heeft geen van de lidstaten bezwaar gemaakt.

Het procesverloop

5. De Commissie heeft in een brief van 21 augustus 1985 de Luxemburgse regering voor de eerste keer herinnerd aan haar verplichtingen in verband met artikel 7 van de richtlijn. Met schrijven van 26 september 1989 nodigde zij de Luxemburgse regering vervolgens uit, programma's mee te delen tot vermindering van de verontreiniging door 99 als prioritair beschouwde stoffen van lijst II. Dit verzoek werd herhaald bij brief van 4 april 1990.

3 — Zie de considerans van de richtlijn, met name de negende overweging, alsmede artikel 7, waarin de inhoud van die overweging is geformaliseerd.

4 — Artikel 7, lid 3, van de richtlijn.

5 — Artikel 7, leden 4 en 5.

6 — Artikel 7, lid 7.

7 — Artikel 12, lid 2, bepaalt, dat de Commissie binnen 27 maanden na de kennisgeving van de richtlijn de eerste voorstellen tot harmonisatie van de programma's aan de Raad voorlegt. Hieruit kan men afleiden, dat de lidstaten hun programma's vóór dat tijdstip aan de Commissie moesten meedelen. De in die bepaling genoemde termijn lijkt echter niet dwingend, doch enkel indicatief te zijn, in zoverre als de voorlegging aan de Raad „voor zover mogelijk" moet plaatsvinden, dus er kennelijk van afhangt, of de lidstaten hun programma's hebben meegedeeld.

De Commissie verklaart, dat de Luxemburgse regering op geen van die brieven heeft gereageerd. [8]

6. Ook de nadien door de Commissie verzonden aanmaningsbrief bleef zonder antwoord.

In het met redenen omkleed advies van 25 mei 1993 verklaart de Commissie, dat het Groothertogdom Luxemburg zijn verdragsverplichtingen niet is nagekomen door in strijd met artikel 7 van de richtlijn de programma's tot vermindering van de verontreiniging, inclusief kwaliteitsdoelstellingen, met betrekking tot de in de bijlage genoemde 99 stoffen niet vast te stellen, dan wel die programma's en de resultaten van hun tenuitvoerlegging niet aan de Commissie mee te delen, en door in strijd met artikel 5 van het Verdrag de ter zake gevraagde inlichtingen niet te verstrekken.

Het met redenen omkleed advies vermocht al evenmin een reactie van de Luxemburgse regering los te maken, hetgeen voor de Commissie reden was een beroep krachtens artikel 169 van het Verdrag met het reeds vermelde voorwerp in te stellen.

De gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep

7. Als wij, zoals dat in een inbreukprocedure tegen een lidstaat hoort, de regels strikt willen volgen, dan dienen wij, alvorens ten gronde op de vordering van de Commissie in te gaan, eerst een middel van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid te onderzoeken.

In haar aanmaningsbrief, zoals ook in het met redenen omkleed advies, verweet de Commissie het Groothertogdom Luxemburg, de programma's ter vermindering van de verontreiniging uitsluitend met betrekking tot 99 stoffen, die in het kader van lijst II als prioritair waren te beschouwen, niet te hebben vastgesteld dan wel niet te hebben meegedeeld. De lijst van die stoffen was bij het met redenen omkleed advies gevoegd („liste des 99 substances qui font l'objet de la procédure d'infraction"). [9] In het verzoekschrift evenwel vraagt de Commissie het Hof een niet-nakoming vast te stellen die hierin bestaat, dat het Groothertogdom in strijd met artikel 7 van de richtlijn geen programma's tot vermindering van de verontreiniging heeft vastgesteld (of meegedeeld), en dit zonder enige verdere precisering, zodat moet worden aangenomen, dat de gestelde niet-nakoming alle stoffen van lijst II betreft en niet slechts de 99 stoffen bedoeld in het met redenen omkleed advies en de aanmaningsbrief.

8 — Uit de aanmaningsbrief valt echter af te leiden, dat het Groothertogdom Luxemburg op 31 januari 1986 op de eerste brief heeft geantwoord. Het zou echter een gedeeltelijk antwoord zijn geweest, dat enkel informatie verstrekte over de verminderingsprogramma's met betrekking tot lood, zink, koper en nikkel. In zijn verweer spreekt het Groothertogdom Luxemburg hier echter niet over.

9 — Het betreft in het bijzonder stoffen behorend tot de groepen en families van lijst I, doch waarvoor de Raad nog geen grenswaarden heeft vastgesteld die de lidstaten bij de bepaling van emissienormen in acht moeten nemen. Volgens het bepaalde in de bijlage bij de richtlijn moeten die stoffen bijgevolg worden beschouwd als te vallen onder lijst II en is de regeling van artikel 7 van de richtlijn er dus op van toepassing.

8. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is een beroep wegens niet-nakoming niet-ontvankelijk voor zover het grieven omvat die in de precontentieuze procedure niet aan de orde zijn geweest en waarover derhalve geen contradictoire discussie tussen de Commissie en de betrokken staat is gevoerd, waardoor het recht van verweer van deze staat is geschonden. [10] Hieruit volgt, dat het onderdeel van het beroep, dat strekt tot vaststelling dat het Groothertogdom Luxemburg zijn verplichtingen ingevolge artikel 7 van de richtlijn niet is nagekomen met betrekking tot de stoffen die, hoewel vallend onder lijst II, niet behoren tot de 99 prioritaire stoffen, niet-ontvankelijk moet worden verklaard. [11]

9. Van de andere kant kan men in deze procedure geen beroep meer doen op de in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies aangevoerde grief betreffende een autonome schending van artikel 5 van het Verdrag, doordat het Groothertogdom Luxemburg de door de Commissie gevraagde gegevens over de toepassing van de richtlijn niet zou hebben verstrekt. [12] Die grief komt in het verzoekschrift niet meer voor en moet derhalve als vervallen worden beschouwd.

Ten gronde

10. Binnen de zojuist omschreven grenzen is het beroep van de Commissie niet enkel ontvankelijk, doch ook gegrond. Wat in de eerste plaats het verzuim betreft om de programma's en de met hun toepassing bereikte resultaten in beknopte vorm mee te delen, dat wil zeggen de schending van artikel 7, lid 6, van de richtlijn, geeft het Groothertogdom Luxemburg de niet-nakoming toe, bovendien zonder daarvoor ook maar enige rechtvaardiging aan te voeren.

11. Het verwijt evenwel dat het geen programma's heeft opgesteld en dus de artikelen 2 en 7, lid 1, van de richtlijn heeft geschonden, wordt door het Groothertogdom bestreden. Het ontbreken van

10 — Zie arresten van 14 juli 1988, Commissie/België (298/86, Jurispr. blz. 4343), en 14 juli 1984, Commissie/Italië (51/83, Jurispr. blz. 2793, punten 2-10). Met name in dit laatste arrest verklaarde het Hof het beroep niet-ontvankelijk, voor zover in de aanmaningsbrief de verweten niet-nakoming enkel de beperking van het gebruik van gelatine in snoepgoed betrof, terwijl het met redenen omkleed advies evenals het beroep betrekking had op alle suikerwaren, vleeswaren en ijs.

11 — Niet van belang is, dat het Groothertogdom Luxemburg op dat punt geen exceptie heeft opgeworpen en tijdens de procedure in rechte zelfs verweer ten gronde heeft gevoerd. De inbreuk op zijn recht van verweer is evenwel volledig gemaakt tijdens de precontentieuze fase; het correcte verloop hiervan is een dwingende voorwaarde voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van een niet-nakoming door de lidstaat: zie arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 10, met name punt 7.

12 — De richtlijn zelf bevat geen verplichting informatie over de uitvoeringsmodaliteiten ervan te verstrekken; zij verlangt enkel dat de vastgestelde programma's en de resultaten van hun tenuitvoerlegging in beknopte vorm worden meegedeeld. De verplichting de informatie te verstrekken waarom de Commissie vóór de aanmaningsbrief herhaaldelijk heeft gevraagd, berust derhalve op de plicht van de lidstaten tot samenwerking met de gemeenschapsinstellingen. Voor een andere casuspositie, waarin de verplichting informatie over de toepassing van een richtlijn te verstrekken, rechtstreeks uit de richtlijn zelf voortvloeide, zie arrest van 13 december 1991, Commissie/Italië (C-69/90, Jurispr. blz. I-6011, punten 11-13).

programma's tot vermindering van de verontreiniging en van kwaliteitsdoelstellingen vindt volgens het Groothertogdom Luxemburg zijn verklaring in het feit dat er geen industriële of commerciële sectoren zijn waarin de betrokken verontreinigende stoffen omgaan, of wat bestaande verontreinigingsbronnen betreft, het feit dat de Luxemburgse autoriteiten voor elk geval apart emissienormen hebben opgesteld, die in sommige gevallen door de leiding van de industriële inrichtingen zelf eigenerbeweging nog zijn verscherpt. De Commissie heeft geantwoord, dat het argument dat er emissienormen, en nog wel heel strenge, bestaan en dat er geen bedrijven zijn die de verontreinigende stoffen gebruiken, geen gewicht in de schaal legt. Het ontheft de lidstaten immers niet van de verplichting programma's met kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen.

Ik meen dat men de Commissie hierin moet volgen.

12. Bij een letterlijke uitlegging van de bepalingen van de richtlijn moet men al tot de slotsom komen, dat een staat die de programma's niet heeft vastgesteld, zijn verplichtingen niet is nagekomen. De opstelling van programma's wordt door artikel 7 immers voorgeschreven ter verwezenlijking van de in artikel 2 genoemde doelstelling, te weten de vermindering van de verontreiniging veroorzaakt door de in lijst II vermelde gevaarlijke stoffen. De enkele aanwezigheid van verontreinigende stoffen dwingt dus al tot opstelling van programma's. Dat in Luxemburg gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, wordt bovendien door verweerder niet betwist. Deze verklaart immers, dat de bevoegde autoriteiten emissienormen voor diverse soorten lozingen hebben opgesteld.

13. Het niet betwiste ontbreken van programma's kan niet worden geacht te worden gecompenseerd en de richtlijn kan niet worden geacht te zijn nageleefd door het bestaan van door de bevoegde autoriteiten bepaalde individuele emissienormen voor elke verontreinigingsbron. Volgens de richtlijn dienen de programma's een gestructureerde inhoud te hebben: kwaliteitsdoelstellingen, termijnen, bijzondere bepalingen inzake het gebruik van bepaalde stoffen en producten, en moeten zij rekening houden met de jongste economische ontwikkelingen die economisch realiseerbaar zijn. Uitgaande van en afhankelijk van die kwaliteitsdoelstellingen moeten de bevoegde autoriteiten bij de afgifte van vergunningen de emissienorm bepalen. Deze uitlegging lijkt volstrekt in overeenstemming met de ratio van de richtlijn, die niet enkel tot doel heeft te voldoen aan het vereiste van milieubescherming, maar ook de wettelijke regelingen ter zake van lozingen van gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu te harmoniseren, om te verhinderen dat dispariteiten in de mededingingsvoorwaarden de werking van de gemeenschappelijke markt ongunstig beïnvloeden. Dit blijkt duidelijk niet slechts uit de considerans [13], maar ook uit de *begin-*

13 — Zie met name de derde overweging van de considerans van de richtlijn. Dit tweeledig vereiste verklaart ook, waarom de richtlijn een dubbele rechtsgrondslag heeft gekregen, namelijk de artikelen 100 en 235, in een periode toen het milieubeleid niet uitdrukkelijk onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen viel.

selen van een milieupolitiek in de Gemeenschap, omschreven in het eerder genoemde actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu, waarvan de richtlijn een van de uitvoeringsregelingen is. [14] Aan dat harmonisatievereiste kon slechts worden voldaan door coördinatie van programma's met kwaliteitsdoelstellingen, want enkel het stellen van emissienormen bij de afgifte van vergunningen voor het lozen van verontreinigende stoffen blijkt daarvoor niet het geschikte middel te zijn. Juist daarom verlangt artikel 7, lid 7, zoals wij zagen, dat de Commissie een vergelijking van de verschillende nationale programma's organiseert „om zich ervan te vergewissen, dat hun tenuitvoerlegging voldoende geharmoniseerd is".

grondgebied van een lidstaat, tot aan de grens van de territoriale zee [16] en inclusief het grondwater, is richtlijn 78/659 enkel van toepassing op zoet water dat door de lidstaten is aangewezen als bescherming en verbetering behoevend teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen. Bovendien, en dat is het belangrijkste punt, de kwaliteitscriteria van richtlijn 78/659 voor wateren voor zalmachtigen en wateren voor karperachtigen beantwoorden aan andere vereisten en vallen hoe dan ook niet samen met de kwaliteitsdoelstellingen die de lidstaten in de door richtlijn 76/464 verlangde programma's moeten opnemen met het oog op het terugdringen van de verontreiniging door gevaarlijke stoffen.

Kosten

14. Het Groothertogdom Luxemburg herinnert aan de nationale uitvoeringsmaatregelen voor richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen [15], maar die verwijzing kan geen andere oplossing rechtvaardigen. In het bijzonder moet ik erop wijzen, dat het toepassingsgebied en de doelstellingen van de twee richtlijnen niet samenvallen. Terwijl de hier in geding zijnde richtlijn in principe betrekking heeft op alle wateren op het

15. Het niet voldoen aan de richtlijn met betrekking tot de 99 prioritaire stoffen vormt het ernstigste aspect van de niet-nakoming waarover het Hof heeft te oordelen, maar is ook de voornaamste reden waarom de Commissie deze procedure heeft ingeleid. Terwijl het Groothertogdom Luxemburg voorts geen exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft opgeworpen, is het op alle punten in het ongelijk gesteld, zodat er geen reden is om het niet in alle kosten te veroordelen.

14 — In het programma werd in het bijzonder gewezen op de noodzaak het milieubeleid van de lidstaten op gemeenschapsniveau te coördineren en te harmoniseren op basis van een gemeenschappelijk langetermijnconcept.

15 — PB L 222, blz. 1.

16 — In een aan de richtlijn gehechte verklaring hebben de lidstaten zich voorts verbonden, niet minder strenge eisen te stellen met betrekking tot afvalwater dat via lange leidingen in volle zee wordt geloosd.

Conclusie

16. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof mitsdien in overweging:

— vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, 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, de programma's tot vermindering van de verontreiniging met betrekking tot de in het met redenen omkleed advies genoemde 99 gevaarlijke stoffen niet vast te stellen en tezamen met de resultaten van de tenuitvoerlegging van die programma's niet in beknopte vorm mee te delen, de krachtens de artikelen 2 en 7 van die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— niet-ontvankelijk te verklaren het onderdeel van het beroep, dat strekt tot vaststelling van de niet-nakoming wegens het verzuim de programma's vast te stellen en tezamen met de resultaten van hun tenuitvoerlegging in beknopte vorm mee te delen, voor zover het andere dan de bovenbedoelde 99 gevaarlijke stoffen betreft;

— het Groothertogdom Luxemburg te verwijzen in de kosten van de procedure.