FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

föredraget den 26 juni 1997 *

1. Kommissionen har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 18 juni 1996, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget väckt talan vid domstolen om fastställelse av att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget och enligt rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö [1] (nedan kallat direktivet).

Kommissionen har i synnerhet klandrat Storhertigdömet Luxemburg för att inte ha upprättat program för att begränsa föroreningar eller för att inte ha lämnat sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande, vilket strider mot artikel 7 i direktivet.

Tillämpliga bestämmelser

2. Direktivet är en av de första rättsakter som gemenskapen antagit för att genomföra en miljöpolitik, vilket även skett med stöd av Europeiska gemenskapernas första åtgärdsprogram för miljön. [2] För att säkerställa ett effektivt skydd av vattenmiljön urskiljs i direktivet två kategorier av farliga ämnen som anges i bilagda förteckningar till detta direktiv. Den första kategorin omfattar de ämnen som nämns i förteckning 1, vilka är särskilt skadliga på grund av ämnenas giftighet, svårnedbrytbarhet och bioackumulerbarhet. Förorening orsakad av dessa ämnen bör upphöra. Enligt artikel 6 i direktivet skall rådet fastställa de gränsvärden som inte får överskridas i utsläppsnormerna för de farliga ämnen som nämns i förteckning 1. Den andra kategorin omfattar de ämnen som nämns i förteckning 2, vilkas skadliga inverkan på vattenmiljön kan begränsas till ett visst område och är beroende av recipientens egenskaper och belägenhet. Förteckning 2 omfattar dels enskilda ämnen och familjer och grupper av ämnen, dels 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". För de ämnen som omfattas av förteckning 2 är syftet med direktivet att begränsa föroreningar. För att uppnå detta syfte skall medlemsstaterna "upprätta program som innehåller kvalitetsmål för vatten" och fastställa

* Originalspråk: italienska.

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

2 — EGT C 112, 1973, s. 1, där programmet finns som en bilaga till uttalandet från Europeiska gemenskapernas råd och företrädarna för medlemsstaternas regeringar som sammanträdde inom rådet den 22 november 1973.

utsläppsnormer "med utgångspunkt från dessa kvalitetsmål". [3]

3. Programmens innehåll fastställs i artikel 7 i direktivet. Enligt denna artikel skall programmen innehålla "kvalitetsmål för vatten, vilka skall överensstämma med befintliga rådsdirektiv". [4] I programmen skall hänsyn tas till de senaste tekniska framstegen i den utsträckning det framstår som ekonomiskt rimligt, och de skall innehålla tidsfrister för genomförandet. [5] Vidare föreskrivs i artikel 7.6 att sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande skall lämnas till kommissionen. Skyldigheten att lämna uppgifter till kommissionen förefaller att ha samma syfte som kommissionens skyldighet att i samråd med medlemsstaterna tillse att jämförande utvärderingar av programmen regelbundet utförs för att säkerställa att de genomförs på ett samordnat sätt. [6]

4. Direktivet anmäldes till medlemsstaterna den 5 maj 1976. Det föreskrevs inte någon uttrycklig frist för medlemsstaternas genomförande av direktivet, men i enlighet med artikel 12.2 skulle de ha lämnat uppgifter om programmen senast den 5 augusti 1978. [7]

Då kommissionen inte erhöll några sådana uppgifter inom fristen, föreslog den i skrivelse av den 3 november 1976 medlemsstaterna att utgå från den 15 september 1981 som sista dag för att lämna uppgifter om program för att begränsa föroreningar som orsakas av ämnena i förteckning 2. Denna frist ifrågasattes inte av medlemsstaterna.

Förfarandet

5. Kommissionen erinrade i en första skrivelse av den 21 augusti 1985 den luxemburgska regeringen om skyldigheten att följa bestämmelserna i artikel 7 i direktivet. I en skrivelse av den 26 september 1989 anmodade därefter kommissionen den luxemburgska regeringen att lämna uppgifter om program för att begränsa förorening av 99 ämnen i förteckning 2 som ansågs vara prioriterade. Denna anmodan upprepades i en skrivelse av den 4 april 1990.

3 — Se ingressen till direktivet, framför allt nionde övervägandet, samt artikel 7, där övervägandet genomförs.

4 — Se artikel 7.3 i direktivet.

5 — Se artikel 7.4 och 7.5 i direktivet.

6 — Se artikel 7.7 i direktivet.

7 — I nämnda bestämmelse anges att kommissionen inom 27 månader efter anmälan av direktivet skall överlämna de första förslagen om programmens samordning till rådet. Man kan av detta dra slutsatsen att medlemsstaterna skulle lämna uppgifter om sina program till kommissionen före denna tidpunkt. Den angivna fristen förefaller emellertid inte vara ovillkorlig utan förefaller snarare vara avsedd som en indikation, eftersom uppgiftslämnandet är beroende av en vag "möjlighet", nämligen att de program som staterna skall lämna uppgifter om är tillgängliga.

Enligt kommissionen besvarade den luxemburgska regeringen inga av de ovannämnda skrivelserna. [8]

6. Den formella underrättelse som kommissionen därefter skickade besvarades inte heller.

I det motiverade yttrandet av den 25 maj 1993 ansåg kommissionen att Storhertigdömet Luxemburg hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget genom att inte upprätta program för att begränsa föroreningar innehållande kvalitetsmål för vatten för de 99 farliga ämnen som angavs i bilagan eller genom att inte lämna sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande till kommissionen, vilket stred mot artikel 7 i direktivet, och genom att underlåta att lämna kommissionen de upplysningar som denna hade begärt, vilket stred mot artikel 5 i fördraget.

Inte heller det motiverade yttrandet besvarades, vilket föranledde att talan, med ovan angivna innehåll, väcktes med stöd av artikel 169 i fördraget.

Huruvida talan i vissa delar skall avvisas

7. Om man vill vara noggrann, vilket är nödvändigt i ett förfarande om fördragsbrott mot en medlemsstat, skall en prövning av huruvida talan i vissa delar skall avvisas föregå sakprövningen av kommissionens yrkande.

I både den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet har kommissionen klandrat Storhertigdömet Luxemburg för att inte ha upprättat eller lämnat uppgifter om program för att begränsa föroreningar av enbart 99 ämnen, vilka skulle anses vara prioriterade i förteckning 2 och vilka var förtecknade i en bilaga till det motiverade yttrandet ("förteckning över de 99 ämnen som är föremål för talan om fördragsbrott"). [9] I ansökan har kommissionen däremot yrkat att domstolen skall fastställa svarandestatens fördragsbrott bestående i att, i strid med artikel 7 i direktivet, inte ha upprättat (eller ha lämnat uppgifter om) program för att begränsa föroreningar, utan någon närmare precisering, vilket medför att det åberopade fördragsbrottet måste anses avse samtliga ämnen i förteckning 2 i bilagan till direktivet, i stället för endast de 99 ämnen som avsågs i det motiverade yttrandet och i den formella underrättelsen.

8 — I själva verket förefaller det som om man av den formella underrättelsen kan dra slutsatsen att Storhertigdömet Luxemburg besvarade den första skrivelsen den 31 januari 1986. Det skulle då röra sig om ett begränsat svar med uppgifter om program för att begränsa förorening orsakad av bly, zink, koppar och nickel. Svarandestaten har emellertid inte åberopat detta svar.

9 — Det handlar i synnerhet om ämnen för vilka, trots att de tillhör grupper och familjer av ämnen i förteckning 1, rådet ännu inte har fastställt de gränsvärden som staterna skall följa vid fastställandet av utsläppsnormerna. Enligt bilagan till direktivet skall följaktligen dessa ämnen anses ingå i förteckning 2 och omfattas därför av det system som avses i artikel 7 i direktivet.

8. Enligt fast rättspraxis från domstolen kan en talan om fördragsbrott inte upptas till sakprövning om den innehåller klagomål som inte berördes under det administrativa förfarandet, och som följaktligen inte har behandlats i ett kontradiktoriskt förfarande mellan kommissionen och den berörda staten, vilket strider mot den sistnämndes rätt till försvar. [10] Detta betyder att den del av talan skall avvisas som avser fastställelse av att Storhertigdömet Luxemburg har åsidosatt skyldigheterna i artikel 7 i direktivet vad beträffar de ämnen som, trots att de nämns i förteckning 2, inte återfinns bland de 99 prioriterade ämnena. [11]

9. Vidare kan i detta förfarande inte det klagomål åberopas som ingick i den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet, och som avsåg att Storhertigdömet Luxemburg hade överträtt artikel 5 i fördraget på grund av att det inte hade lämnat de uppgifter om direktivets tillämpning som kommissionen begärde. [12] Detta klagomål finns nämligen inte med i ansökan och skall därför betraktas som frånfallet.

Prövning i sak

10. Med de begränsningar som jag just har angivit kan kommissionens talan inte bara upptas till sakprövning, utan den är också välgrundad. Vad för det första beträffar underlåtelsen att lämna sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande, vilket är en överträdelse av artikel 7.6 i direktivet, har svaranden erkänt brottet utan att anföra några skäl för detta.

11. Vad däremot avser underlåtelsen att upprätta program, och den därav följande överträdelsen av artiklarna 2 och 7.1 i direktivet, har Storhertigdömet Luxemburg bestridit fördragsbrott. Närmare bestämt menar sva-

10 — Se domstolens domar av den 14 juli 1988 i mål 298/86, kommissionen mot Belgien (REG 1988, s. 4343), och av den 11 juli 1984 i mål 51/83, kommissionen mot Italien (REG 1984, s. 2793), punkt 2— 10. I synnerhet bedömde domstolen i den sistnämnda domen att talan inte kunde upptas till sakprövning, eftersom det åberopade fördragsbrottet i den formella underrättelsen enbart rörde gränsen för gelatintillsatser i godis, medan det motiverade yttrandet, i likhet med talan, avsåg samtliga konfektyrvaror, konserverat kött och glass.

11 — Det saknar betydelse att Storhertigdömet Luxemburg inte har framfört några invändningar i anledning av detta och att det till och med har anfört grunder till stöd för sitt försvar i sakfrågan under domstolsförfarandet. Åsidosättandet av Storhertigdömet Luxemburgs rätt till försvar skedde dock helt och hållet under det administrativa förfarandet, vars korrekta förlopp är en ovillkorlig förutsättning för ett regelmässigt förfarande för fastställelse av en medlemsstats fördragsbrott, se domen i det i föregående fotnot nämnda målet kommissionen mot Italien, i synnerhet punkt 7.

12 — Direktivet i sig innehåller inte något krav på att uppgifter skall lämnas om dess tillämpningsföreskrifter, utan enbart ett krav på att sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande skall lämnas. Följaktligen är skyldigheten att lämna de uppgifter som kommissionen vid ett flertal tillfällen begärde före den formella underrättelsen grundad på medlemsstaternas skyldighet att samarbeta med gemenskapsinstitutionerna. Se, i ett annat fall där skyldigheten att lämna uppgifter om direktivets tillämpning följde direkt av detta, dom av den 13 december 1991 i mål 69/90, kommissionen mot Italien (REG 1991, s. I-6011), punkt 11— 13.

randestaten att avsaknaden av program för att begränsa föroreningar och fastställa kvalitetsmål motiveras av att det inte finns några industri- eller handelssektorer som hanterar de förorenande ämnena i fråga eller, vad beträffar befintliga källor till förorening, av att de luxemburgska myndigheterna i varje enskilt fall fastställer utsläppsnormer, som i vissa fall till och med är strängare, inom ramen för ett frivilligt samarbete med industrianläggningarnas ledning. Kommissionen har genmält att argument avseende förekomsten av utsläppsnormer, till och med mycket stränga sådana, och avsaknaden av industrier som använder de förorenande ämnena i fråga saknar relevans. Detta befriar nämligen inte medlemsstaterna från skyldigheten att upprätta program som innehåller kvalitetsmål.

Jag ansluter mig till kommissionens bedömning.

12. Redan en bokstavstolkning av direktivets bestämmelser gör det möjligt att dra slutsatsen att en stat som inte har upprättat programmen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter. Det i artikel 7 föreskrivna upprättandet av programmen är nämligen ett medel för att uppnå målet i artikel 2, det vill säga begränsa föroreningar av de farliga ämnen som anges i förteckning 2 i bilagan. Följaktligen kräver själva förekomsten av förorenande ämnen att program upprättas.

Jag vill tillägga att svaranden inte har förnekat att det finns förorenande ämnen i Luxemburg, utan den har i stället hävdat att de behöriga myndigheterna har fastställt utsläppsnormer för olika slags utsläpp.

13. Den ostridiga avsaknaden av programmen kan inte anses kompenserad, lika litet som direktivet kan anses följas, genom förekomsten av utsläppsnormer som i varje enskilt fall fastställs av de behöriga myndigheterna för varje källa till förorening. I direktivet anges nämligen att programmen skall ha ett bestämt innehåll med kvalitetsmål, frister, särskilda bestämmelser för användning av vissa ämnen och produkter och att hänsyn skall tas till de senaste tekniska framstegen i den utsträckning det framstår som ekonomiskt rimligt. Det är endast med utgångspunkt i kvalitetsmålen och i förhållande till dessa som de behöriga myndigheterna, genom att bevilja förhandstillstånd, skall fastställa utsläppsnormer. Denna tolkning förefaller fullständigt förenlig med ändamålet med direktivet, som inte enbart syftar till att tillgodose kravet på miljöskydd utan också till att harmonisera lagstiftningen om utsläpp av farliga ämnen i vattenmiljön, så att olika konkurrensvillkor inte påverkar den gemensamma marknadens funktion. Detta framgår inte bara klart av ingressen, [13] utan också av

13 — Se i synnerhet tredje övervägandet i ingressen till direktivet. Detta dubbla krav förklarar även att direktivet fick två rättsliga grunder, artiklarna 100 och 235, i en tid när miljöpolitiken inte uttryckligen omfattades av gemenskapsrätten.

de *principer för en miljöpolitik inom gemenskapen* som angavs i Europeiska gemenskapernas ovan nämnda åtgärdsprogram för miljön, för vars tillämpning direktivet har tillkommit. [14] Ett sådant krav på harmonisering kan endast tillgodoses genom samordning av program som innehåller kvalitetsmål, eftersom det inte skulle vara lämpligt för detta ändamål att enbart fastställa utsläppsnormer vid utfärdandet av förhandstillståndet för utsläpp av förorenande ämnen. Det är just i detta syfte som det i artikel 7.7, som jag har påpekat, föreskrivs att kommissionen skall tillse att jämförande utvärderingar av olika nationella program utförs "[f]ör att säkerställa att programmen genomförs på ett samordnat sätt".

14. Storhertigdömet Luxemburgs erinran om nationella åtgärder för att genomföra rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden [15] möjliggör inte någon annan lösning. Det kan framför allt påpekas att de två direktiven har olika tillämpningsområden och mål. Medan det direktiv som är aktuellt i förevarande mål i praktiken rör allt vatten i en medlemsstat fram till territorialvattengränsen, [16] inklusive underjordiskt vatten, är direktiv 78/659 endast tillämpligt på sötvatten som medlemsstaterna anser behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden. Dessutom, och detta är mycket viktigt, avser de kvalitetskrav som har fastställts i direktiv 78/659 för lax- och karpfiskvatten andra krav och är hur som helst inte desamma som de kvalitetsmål som staterna skall fastställa i de program som enligt direktiv 76/464 krävs för att begränsa föroreningar av farliga ämnen.

Rättegångskostnader

15. Underlåtenheten att följa direktivet vad beträffar de 99 prioriterade ämnena är den allvarligaste aspekten av förevarande fördragsbrott och utgör också det huvudsakliga skälet till att kommissionen inledde detta förfarande. För övrigt har Storhertigdömet Luxemburg inte framfört någon invändning om rättegångshinder och skall därför anses ha tappat målet, vilket innebär att det inte finns några skäl för att det inte skall förpliktas att ersätta samtliga rättegångskostnader.

14 — I programmet framhölls framför allt behovet av att inom gemenskapen samordna och harmonisera den nationella miljöpolitiken, på grundval av en långsiktig gemensam målsättning.

15 — EGT L 222, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 93.

16 — För övrigt har medlemsstaterna i ett bilagt uttalande till direktivet åtagit sig att införa lika stränga krav för utsläpp av av-loppsvatten genom rörled-ningar till öppna havet.

Förslag till avgörande

16. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan, föreslår jag således att domstolen skall:

— fastställa att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2 och 7 i rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö, genom att inte upprätta program för att begränsa föroreningar vad beträffar de 99 farliga ämnen som anges i bilagan till det motiverade yttrandet och genom att inte lämna sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande till kommissionen, vilket strider mot artikel 7 i direktivet,

— fastställa att talan inte kan upptas till sakprövning i den del den avser fastställelse av fördragsbrott bestående i att program inte har upprättats och att sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande vad beträffar andra farliga ämnen än de 99 ämnen som angivits ovan inte har lämnats till kommissionen, samt

— förplikta Storhertigdömet Luxemburg att ersätta rättegångskostnaderna.