FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

föredraget den 25 juni 1998 *

1. Kommissionen har genom ansökan, med stöd av artikel 169 i fördraget, yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget och rådets direktiv av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö [1] (nedan kallat direktivet).

Kommissionen har särskilt klandrat Konungariket Spanien för att inte ha upprättat och lämnat underrättelse om programmen för att begränsa förorening genom ämnen som ingår i förteckning II i bilagan till direktivet, såsom föreskrivs i artikel 7 i samma direktiv.

Tillämpliga bestämmelser

2. Det direktiv som det är fråga om i detta mål, liksom i andra fördragsbrottsförfaranden som också har inletts av kommissionen, är en av de första åtgärder som kommissionen har beslutat vidta för att med stöd av Europeiska gemenskapernas första åtgärdsprogram på miljöområdet genomföra sin miljöpolitik. [2]

För att säkerställa ett effektivt skydd av vattenmiljön, som utgörs av inlandsytvatten, territorialvatten, inre kustvatten och grundvatten, [3] görs i direktivet åtskillnad mellan två kategorier av farliga ämnen, som räknas upp i förteckningarna i bilagan till direktivet.

3. Den första kategorin omfattar ämnen som ingår i förteckning I och vars egenskaper, med hänsyn till deras giftighet, svårnedbrytbarhet och bioackumulerbarhet, är särskilt skadliga. Förorening genom sådana ämnen bör upphöra. I detta syfte föreskrivs i artikel 6 i direktivet att rådet skall fastställa de gränsvärden som inte får överskridas i utsläppsnormerna i varje tillstånd för utsläpp.

* Originalspråk: italienska.

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

2 — EGT C 112, 1973, s. 1, där programmet offentliggörs som bilaga till förklaringen av Europeiska gemenskapernas råd och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, vilka var församlade vid rådet den 22 november 1973.

3 — Se artikel 1.1 i direktivet.

Den andra kategorin omfattar ämnen som räknas upp i förteckning II och vars skadliga inverkan på vattenmiljön kan begränsas till ett givet område och som beror på recipientens särskilda egenskaper och belägenhet. Ämnena i förteckning II fastställs med hänsyn till ett dubbelt kriterium. Förteckning II omfattar bland annat enskilda ämnen och kategorier av ämnen som hör till de familjer och grupper av ämnen som anges i denna förteckning. Vidare omfattar förteckning II dessutom ämnen som hör till grupper och familjer i förteckning I men för vilka sådana gränsvärden som avses i artikel 6 i direktivet inte har fastställts. Enligt kommissionens påståenden, som inte har bestritts av svaranden, finns 99 ämnen som kan höra till förteckning I, men som omfattas av systemet för ämnena i förteckning II, eftersom gränsvärdena inte har fastställts för dessa ämnen.

4. För att begränsa förorening genom de ämnen som avses i förteckning II föreskrivs i direktivet, särskilt i artikel 7, att medlemsstaterna skall upprätta "program" som innehåller "kvalitetsmål" för vatten. Dessa mål skall överensstämma med de mera detaljerade eller sektoriella direktiv som rådet kan komma att anta. Vid fastställelsen av kvalitetsmål skall hänsyn tas till de senaste tekniska framstegen i den utsträckning det framstår som ekonomiskt rimligt. Programmen skall genomföras inom de tidsfrister som fastställs för varje program. De genomförs i synnerhet genom att de behöriga statliga organen fastställer utsläppsnormer med hänsyn till de kvalitetsmål som anges i programmen. Varje utsläpp som faller under direktivets tillämpningsområde skall omfattas av ett förhandstillstånd, i vilket utsläppsnormen fastställs.

5. Enligt artikel 7.6 i direktivet skall programmen lämnas till kommissionen. För att säkerställa att programmen genomförs på ett tillräckligt samordnat sätt skall kommissionen tillse att jämförande utvärderingar regelbundet utförs. Om kommissionen anser det vara nödvändigt, skall den tillställa rådet förslag i detta syfte. [4] Den uppmärksamhet som ägnas kraven på harmonisering av de nationella bestämmelserna på området är befogad med hänsyn till att olikheterna mellan de nationella bestämmelserna om utsläpp av farliga ämnen i vattenmiljön "kan skapa ojämlika konkurrensvillkor och därmed direkt påverka den gemensamma marknadens funktion". [5]

Direktivet är således inte enbart ett första steg mot ett bättre miljöskydd inom gemenskapen [6] utan har även tillkommit för att säkerställa upprättandet av den gemensamma marknaden och dess funktion, vilket har medfört att direktivet har antagits med stöd av en dubbel rättslig grund, nämligen artiklarna 100 och 235 i fördraget.

4 — Se artikel 7.7 i direktivet.

5 — Se tredje övervägandet i ingressen till direktivet.

6 — Se i detta avseende generaladvokaten Tesauros förslag till avgörande, särskilt punkt 13, som föredrogs vid sammanträdet den 26 juni 1997 inför domen av den 11 juni 1998 i mål C-206/96, kommissionen mot Luxemburg (REG 1998, s. I-3401).

6. I direktivet fastställdes ingen tidsfrist för genomförandet. Kommissionen föreslog emellertid i skrivelse av den 3 november 1976 att medlemsstaterna skulle betrakta datumet den 15 september 1981 som sista dag för att lämna underrättelse om programmen för att begränsa förorening av vatten genom ämnena i förteckning II. Denna tidsfrist föranledde inga invändningar från medlemsstaternas sida. [7] Enligt artikel 395 i akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Portugisiska republiken samt om anpassningarna av fördragen [8] skulle Konungariket Spanien ha anpassat sig till bestämmelserna i direktivet före den 1 januari 1986.

Förfarandet

7. Eftersom kommissionen inte hade fått någon underrättelse av de spanska myndigheterna angående upprättandet av programmen för att begränsa förorening av vatten genom ämnena i förteckning II, begärde den genom skrivelser av den 26 september 1989 och den 4 april 1990 att svaranden skulle lämna upplysningar, först om alla de ämnen som ingick i förteckning II och därefter om de 99 ämnen som hörde till förteckning I, men som — då de gränsvärden som avses i artikel 6 i direktivet inte hade bestämts — omfattades av systemet för de ämnen som ingick i förteckning II.

8. Då kommissionen inte fick något svar från den spanska regeringen, tillställde den regeringen en formell underrättelse, daterad den 19 december 1990, genom vilken den senare klandrades för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7 i fråga om såväl de ämnen som räknas upp i förteckning II som de 99 ovannämnda ämnena, med avseende på vilka kommissionen ansåg att den spanska regeringens underlåtenhet var särskilt allvarlig.

De spanska myndigheterna svarade kommissionen genom en skrivelse av den 23 juli 1990, som aldrig inkom till kommissionens behöriga avdelningar och som dessa avdelningar tillställdes på nytt genom skrivelse av den 29 januari 1991. Sammanfattningsvis medgav de spanska myndigheterna i denna underrättelse att de program som avses i artikel 7 i direktivet höll på att utarbetas av hydrografiska sammanslutningar och att de således fortfarande inte hade upprättats, vare sig för ämnena i förteckning II eller för de 99 ämnen som det hänvisades i den formella underrättelsen. Vad beträffar begränsning av förorening genom utsläpp av farliga ämnen i havet hävdade den spanska förvaltningen att det var de självstyrande regionerna som var behöriga att upprätta sådana program. I samma skrivelse gjordes emellertid gällande att det fanns flera utredningar och planer om rening, som hade gjorts under utarbetandet av programmen och som avsåg olika områden i Spanien och vid dess kuster.

9. Kommissionen uppmanade den spanska regeringen på nytt, genom en formell under-

7 — Se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 7.

8 — Akt som har fogats till Fördraget om anslutningen av Konungariket Spanien och Portugisiska republiken till Europeiska gemenskaperna (EGT L 302, 1985, s. 23; svensk version, Handlingar om anslutning till Europeiska gemenskaperna, band II, s. 193).

rättelse av den 30 november 1993 som kompletterade den föregående underrättelsen, att inkomma med ett yttrande över upprättandet och genomförandet av de program som avses i artikel 7 i direktivet, och bifogade därutöver förteckningen över de 99 ämnen som hör till förteckning I, men som omfattas av systemet för ämnena i förteckning II.

Den spanska regeringen svarade den 3 mars 1994 genom att framställa en rad invändningar. De spanska myndigheterna gjorde framför allt gällande att det förelåg förslag till riktlinjer för de hydrografiska vattensystemen (norra Spanien, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar, Ebro). Den nämnde även att det hade gjorts en förteckning över de verksamheter som kunde vara förorenande, vilken grundades på de fyra huvudkategorierna av farliga ämnen. Av denna förteckning framgick att de industriella verksamheter som alstrade farliga ämnen inte orsakade någon förorening av ytvatten. De växtskyddsmedel som användes i jordbruket orsakade en svag förorening, medan en betydande förorening hade uppkommit till följd av de industriella verksamheter där farliga ämnen användes i tillverkningsprocessen, eller där dessa ämnen uppkom i form av biprodukter. De spanska myndigheterna gjorde gällande att det förelåg ett förslag till permanent kontroll av vattenkvaliteten (SAICA-projektet) och att objektiva kvalitetsmål skulle fastställas på grundval av den giftighet, svårnedbrytbarhet och bioackumulerbarhet som fanns hos varje ämne. Vad beträffar förorening av havsvatten medgav den spanska regeringen att de självstyrande regionerna fortfarande inte hade slutfört de program som omfattades av deras behörighet.

10. Eftersom kommissionen ansåg att svaren från den spanska regeringen var otillräckliga, riktade kommissionen den 17 november 1994 ett motiverat yttrande, i den mening som avses i artikel 169 i fördraget, vari den anmärkte på det förhållandet att det inte hade vidtagits några åtgärder för att genomföra direktivet. Kommissionen hänvisade härvid till att programmen för att begränsa förorening genom ämnena i förteckning II inte hade upprättats.

Den tidsfrist om två månader som hade fastställts i det motiverade yttrandet förlängdes, på den berörda medlemsstatens begäran, med ytterligare två månader genom en skrivelse av den 18 januari 1995. Den spanska regeringen besvarade inte det motiverade yttrandet förrän genom skrivelser av den 8 september 1995 och den 16 oktober 1995. De båda skrivelserna innehöll upplysningar och rapporter om den spanska centrala myndighetens och de självstyrande regionernas praxis i fråga om utsläpp av förorenande ämnen i vatten.

Eftersom det av dessa upplysningar inte framgick om det fanns några program för att begränsa förorening av vatten genom ämnena i förteckning II, väckte kommissionen denna talan.

Prövning i sak

11. Kommissionens talan förefaller vara välgrundad och bör bifallas.

Den spanska regeringens argument kan i huvudsak klassificeras i två kategorier.

De interna svårigheterna

12. Svaranden har, i fråga om skyddet av såväl inlandsvatten som havsvatten, för det första hävdat att den har ställts inför ingående ändringar av sin förvaltningsstruktur till följd av ändringen av det politiska systemet efter det att den spanska författningen kungjordes år 1978. Den har tillagt att anslutningen till Europeiska gemenskapen gjorde det nödvändigt att genomföra ett stort antal gemenskapsbestämmelser i den nationella rättsordningen, inklusive på sådana områden som miljön på vilka erfarenheter saknades inom den helt nya spanska förvaltningen och utvecklingen inte hade nått lika långt som i andra medlemsstater. Skapandet och inrättandet av självstyrande regioner, som enligt den spanska rättsordningen har egen behörighet på miljöområdet, är enligt svaranden ytterligare omständigheter som har medfört svårigheter att genomföra direktivet omedelbart.

13. Det är i detta hänseende tillräckligt att konstatera att det av en fast rättspraxis följer att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, [9] och det kan inte tillmätas någon relevans att fördragsbrottet helt eller delvis kan tillskrivas en annan myndighet än statens centrala myndighet, såsom en självstyrande region [10] eller en kommun. [11]

Av detta följer att de administrativa svårigheterna inte kan motivera det fördragsbrott som svaranden klandras för. Konungariket Spanien skulle i varje fall den 1 januari 1986 ha iakttagit sina skyldigheter enligt direktivet.

9 — Se, bland många andra, dom av den 6 juli 1995 i mål C-259/94, kommissionen mot Grekland (REG 1995, s. I-1947), punkt 5, av den 6 april 1995 i mål C-147/94, kommissionen mot Spanien (REG 1995, s. I-1015), punkt 5, och av den 20 september 1990 i mål C-5/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1990, s. I-3437; svensk specialutgåva, volym 10), punkt 18.

10 — Se dom av den 14 januari 1988 i de förenade målen 227/85— 230/85, kommissionen mot Belgien (REG 1988, s. 1), punkt 9.

11 — Se dom av den 10 mars 1987 i mål 199/85, kommissionen mot Italien (REG 1987, s. 1039).

Avsaknaden av program för att begränsa förorening

14. Den spanska regeringen har för det andra åberopat sin egen lagstiftning om skydd mot att vatten förorenas och har särskilt gjort gällande att även om det inte finns några handlingar som formellt kallas program för att begränsa föroreningar (eller att sådana handlingar ännu inte har godkänts), har syftena med direktivet likväl uppnåtts genom den gällande lagstiftningen i förening med den teknik för kontroll av förorening som har införts av den spanska förvaltningen.

15. I detta avseende kan för det första konstateras att det i det aktuella förfarandet är fråga om ett fördragsbrott som särskilt specificeras i det motiverade yttrandet och i den väckta talan. Det rör sig om underlåtenhet att upprätta och lämna underrättelse om program för att begränsa förorening av vatten genom ämnena i förteckning II i bilagan till direktivet, i strid med vad som föreskrivs i artikel 7. Det saknar således betydelse att det finns en lagstiftning som skyddar vatten och vars giltighet inte sätts i fråga, på samma sätt som inte heller de spanska myndigheternas ansträngningar på lagstiftnings- och förvaltningsnivån för att komma tillrätta med en underlåtenhet eller en bristfällighet i sin rättsordning på miljöskyddsområdet sätts i fråga.

16. Vad beträffar den spanska regeringens invändning att direktivets syfte likväl har säkerställts genom gällande bestämmelser i förening med gällande administrativ praxis, även om det inte finns några formellt upprättade program, skall det understrykas att de bestämmelser, av olika status och karaktär, som svarandens företrädare har åberopat inte gör det möjligt att fastställa att det finns en programplanering för att begränsa förorening, såsom krävs enligt direktivet.

Lag nr 29/85 om kontroll av vatten, som antogs strax efter undertecknandet av anslutningsfördraget, [12] syftar till att införa ett allmänt system på vattenområdet och för vattenanvändning, och ersätta de tidigare och föråldrade föreskrifterna från år 1879. I detta allmännare sammanhang fastställs i lagens avdelning V om skydd av inlandsvattens kvalitet ett system med administrativa förhandstillstånd för varje utsläpp av förorenande ämnen i vattenmiljön. I tillämpningsförordningen till nyssnämnda lag [13] fastställs det närmare förfarandet för beviljande av sådana administrativa förhandstillstånd vars viktigaste innehåll är att den behöriga myndigheten skall fastställa utsläppsnormer som skall iakttas vid varje utsläpp. Villkoren för tillstånd skall emellertid utformas på grundval av de program för att minska förorening som föreskrivs för alla hydrologiska vattensystem

12 — Lagen antogs den 2 augusti 1985 (*BOE* av den 8 augusti 1985, nr 189) medan anslutningsfördraget undertecknades den 12 juni 1985.

13 — Kunglig förordning [Real Decreto] nr 849/86 av den 11 april 1986 (*BOE* av den 30 april 1986, nr 103).

och i den nationella vattenplanen, såsom föreskrivs i själva den spanska lagstiftningen. [14]

17. Den spanska regeringen har själv medgett att man inte har upprättat planer för alla hydrologiska vattensystem, trots att planerna är avgörande för att kunna fastställa programmen för att begränsa förorening genom ämnena i förteckning II. Det skall härvid erinras om att dessa ämnen är olika farliga beroende på recipientens egenskaper och belägenhet.

Studier angående några vattensystem, i vilka egenskaperna hos förorenande verksamhet inom ett territorium åskådliggörs och förorenande ämnen förtecknas, är inte detsamma som program för att begränsa förorening. I dessa studier återges eventuellt endast det underlag som ligger till grund för upprättandet av programmet vilket skall innehålla kvalitetsmål, tidsfrister för genomförandet och särskilda bestämmelser för användningen av de angivna ämnena.

18. Det förefaller som om den spanska regeringens hänvisning till ministerdekretet av den 12 november 1987, [15] vari det fastställs kvalitetsmål för vissa farliga ämnen, vilka dock hör till förteckning I och inte till förteckning II, som det är fråga om i detta mål, inte har någon som helst betydelse i materiellt hänseende (*ratione materiae*).

19. Vad beträffar förorening av havsvatten har den spanska regeringen åberopat lag nr 22/88, [16] som innehåller allmänna bestämmelser på havsområdet och i vilken det endast fastställs (artikel 56—62) ett system med förhandstillstånd för utsläpp av farliga ämnen i havet. Systemet med förhandstillstånd och de allmänna villkoren som gäller för detta system skall emellertid fastställas av de självstyrande regionerna. Bevisning om att dessa regioner har upprättat de program för att begränsa förorening som krävs enligt direktivet har inte lagts fram. I de rapporter som vissa självstyrande regioner har utarbetat och översänt till kommissionen i den administrativa delen av överträdelseförfarandet uppräknas endast de skyldigheter som redan följer av direktivet, såsom skyldigheten att senare upprätta särskilda program för att begränsa förorening genom ämnena i förteckning II, [17] och det hänvisas däri till initiativ för insamling av uppgifter eller till utredningar om utarbetande av lämpliga föreskrifter om införlivande av direktivet, [18] utan att rapporterna innehåller någon som helst faktisk programplanering för att begränsa förorening.

14 — Se bland annat kunglig förordning nr 927 av den 29 juli 1988 (*BOE* av den 31 augusti 1988, nr 209).

15 — *BOE* av den 23 november 1987, nr 280.

16 — Lag nr 22 av den 28 juli 1988 (*BOE* av den 29 juli 1988, nr 181).

17 — Se rapporten från Generalitat Valenciana.

18 — Se rapporten från den baskiska regeringen.

20. Vad slutligen avser kunglig förordning nr 484/95 av den 7 april 1995 om reglering av utsläpp som är otillåtna eller som omfattas av ett förhandstillstånd, [19] utgör denna förordning inget program i direktivets egentliga mening, även om den — såsom svarandens företrädare har påpekat — är ett medel för att bidra till begränsning av förorening. [20]

Enligt systemet i direktivet är de "program" som föreskrivs i artikel 7 nämligen instrument vars funktion är att konsekvent och uttömmande bestämma de närmare villkoren för att ingripa mot att vatten förorenas, varigenom det för en eventuell harmonisering kan göras en jämförelse av de olika system för skydd av vatten som gäller i medlemsstaterna.

Av detta följer att dessa regleringar, som samtidigt som de syftar till att skydda vattenmiljön inte utgör ett organiserat och sammanhängande system av åtgärder som skall vidtas för att uppnå vissa kvalitetsmål, varken utgör program eller ett antal normativa åtgärder eller ett system med förhandstillstånd för utsläpp av farliga ämnen.

Såsom domstolen har erinrat om skall programmen för att begränsa förorening vara specifika. Det syfte att begränsa förorening som eventuellt eftersträvas genom andra åtgärder, såsom allmänna reningsprogram, motsvarar inte nödvändigtvis det syfte som eftersträvas med direktivet. [21]

21. Det skall erinras om att det i själva direktivet anges att upprättandet av program är ett instrument som är grundläggande för att uppnå de miljöskyddssyften som i första hand fastslås i direktivet. Denna grundläggande karaktär har medfört skyldigheten att fastställa tidsfrister för genomförandet av programmen (artikel 7.5) och skyldigheten att lämna programmen till kommissionen för att den skall kunna kontrollera inte bara att programmen motsvarar det syfte som eftersträvas med direktivet utan även att de genomförs på ett samordnat sätt i de olika medlemsstaterna (artikel 7.7).

19 — *BOE* av den 21 april 1995, nr 95.

20 — Denna förordning har i varje fall antagits efter utgången av den i det motiverade yttrandet fastställda tidsfristen, som dessutom hade förlängts. Enligt domstolens rättspraxis skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas utifrån denna tidpunkt utan beaktande av senare förändringar: se den senare domen av den 3 juli 1997 i mål C-60/96, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-3827), punkt 15.

21 — I fråga om de program för begränsning av förorening som föreskrivs i rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden (EGT L 222, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 93) och i rådets direktiv 79/923/EEG av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav för skaldjursvatten (EGT L 281, s. 47; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 200), se dom av den 12 december 1996 i mål C-298/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1996, s. I-6747). Detta synsätt har nyligen även antagits beträffande det direktiv som är i fråga i förevarande mål: se dom av den 11 juni 1998 i de förenade målen C-232/95 och C-233/95, kommissionen mot Grekland (REG 1998, s. I-3343), punkt 35.

Av dessa bestämmelser följer sammantaget att även om de normativa instrument som fastställs i den spanska rättsordningen gör det möjligt att på ett ändamålsenligt sätt tillgodose syftet att begränsa förorening, innebär avsaknaden av program som utgör grunden för att uppnå denna begränsning att kommissionen hindras från att kontrollera att begränsningen genomförs på ett samordnat sätt i de olika medlemsstaterna, vilket äventyrar uppnåendet av ett av direktivets syften som, såsom det har erinrats om, består i att undanröja de olikheter i konkurrensvillkoren som kan ha en negativ inverkan på upprättandet av den gemensamma marknaden. [22]

22. Domstolen har för övrigt tidigare understrukit att det är nödvändigt att vara särskilt noggrann vid införlivande av direktiv, varvid den har hänvisat till just direktiv på miljöskyddsområdet, där varje medlemsstat har anförtrotts förvaltningen av de allmänna resurserna inom sitt eget territorium. [23] Detta är just fallet i fråga om direktivets syfte att begränsa förorening genom ämnena i förteckning II för vilka kvalitetsmålen, till skillnad från ämnena i förteckning I, skall fastställas av varje medlemsstat. [24]

23. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag således att domstolen skall

— fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7 i rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö och enligt artikel 189 i fördraget genom att inte upprätta och lämna underrättelse om program för att begränsa förorening genom de ämnen som avses i förteckning II, såsom föreskrivs i artikel 7 i direktivet, och

— förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

22 — Se i detta avseende även generaladvokaten Tesauros förslag till avgörande i de förenade målen C-232/95 och C-233/95, kommissionen mot Grekland (omnämnda i föregående fotnot), i vilka svaranden ifrågasatte att kommissionens talan var välgrundad, varvid den gjorde gällande att det genom nationella bestämmelser av olika status och karaktär säkerställdes att de villkor som vattenresurserna garanterades uppfyllde kraven i direktivet.

23 — Se dom av den 8 juli 1987 i mål 262/85, kommissionen mot Italien (REG 1987, s. 3073), särskilt punkt 9.

24 — Utom i de fall där det finns särskilda rådsdirektiv (artikel 7.3).