CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 11 juli 2002 [1]

I — Inleiding

1. 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 [2] (hierna: „de richtlijn"), is reeds herhaaldelijk bij het Hof aan de orde geweest [3].

2. Deze maal wordt het Hof verzocht om zich te buigen over een door de Commissie ingesteld beroep betreffende de uitvoering van de richtlijn door de Franse Republiek.

3. Meer bepaald wordt de Franse autoriteiten verweten dat zij in strijd met artikel 7 van de richtlijn geen programma's hebben vastgesteld ter vermindering van de verontreiniging, welke eveneens kwaliteitsdoelstellingen omvatten, voor de in de bijlage bij het verzoekschrift opgesomde 99 gevaarlijke stoffen, en die programma's en de resultaten van de toepassing ervan niet in beknopte vorm aan de Commissie hebben meegedeeld.

II — Rechtskader

4. De richtlijn heeft tot doel de verontreiniging van het aquatisch milieu welke wordt veroorzaakt door bepaalde bijzonder gevaarlijke stoffen die in lijst I van de bijlage bij de richtlijn (hierna: „lijst I") zijn opgesomd, te beëindigen en de verontreiniging van het aquatisch milieu door bepaalde andere gevaarlijke stoffen die in lijst II van de bijlage (hierna: „lijst II") zijn opgesomd, te verminderen. Teneinde dat doel te bereiken moeten de lidstaten krachtens artikel 2 van de richtlijn passende maatregelen nemen.

5. Wat de stoffen van lijst I betreft moeten de lidstaten krachtens de artikelen 3 en 5 van de richtlijn voor elke lozing in het aquatisch milieu een voorafgaande vergun-

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 129, blz. 23.

3 — Zie arresten van 11 juni 1998, Commissie/Griekenland (C-232/95 en C-233/95, Jurispr. blz. I-3343); Commissie/Luxemburg (C-206/96, Jurispr. blz. I-3401); 1 oktober 1998, Commissie/Italië (C-285/96, Jurispr. blz. I-5935); 25 november 1998, Commissie/Spanje (C-214/96, Jurispr. blz. I-7661); 21 januari 1999, Commissie/België (C-207/97, Jurispr. blz. I-275); 11 november 1999, Commissie/Duitsland (C-184/97, Jurispr. blz. I-7837); 25 mei 2000, Commissie/Griekenland (C-384/97, Jurispr. blz. I-3823); 13 juli 2000, Commissie/Portugal (C-261/98, Jurispr. blz. I-5905), en 10 mei 2001, Commissie/Nederland (C-152/98, Jurispr. blz. I-3463).

ning van de bevoegde autoriteiten verplicht stellen en emissienormen vaststellen die de grenswaarden niet mogen overschrijden welke door de Raad zijn vastgesteld op basis van de uitwerking van die stoffen op het aquatisch milieu.

6. Lijst II omvat volgens de eerste alinea, eerste streepje, de stoffen die deel uitmaken van de families en groepen van stoffen genoemd in lijst I, waarvoor de Raad de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde grenswaarden evenwel nog niet heeft vastgesteld. De Raad heeft voor 18 stoffen grenswaarden vastgesteld en heeft voor 15 andere stoffen voorstellen in behandeling. Thans maken derhalve 99 stoffen van lijst I deel uit van lijst II, eerste streepje.

7. Lijst II omvat volgens het tweede streepje bovendien bepaalde stoffen waarvan de schadelijke uitwerking op het aquatisch milieu tot een bepaald gebied beperkt kan zijn en afhangt van de kenmerken en de plaats van de wateren waarin zij worden geloosd.

8. De regeling voor de stoffen van lijst II is overeenkomstig artikel 2 van de richtlijn gericht op vermindering van de waterverontreiniging door die stoffen, waartoe de lidstaten passende maatregelen moeten nemen.

9. Die maatregelen zijn omschreven in artikel 7 van de richtlijn, dat luidt:

„1. Ter vermindering van de verontreiniging van de in artikel 1 bedoelde wateren door de onder lijst II vallende stoffen, stellen de lidstaten programma's op; voor de uitvoering daarvan gebruiken zij met name de in de leden 2 en 3 vermelde middelen.

2. Voor iedere lozing die wordt verricht in de in artikel 1 bedoelde wateren en die één van de onder lijst II vallende stoffen kan bevatten, is een voorafgaande vergunning nodig, die door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat wordt verleend en waarin de emissienormen voor de lozing worden vastgesteld. Deze worden berekend aan de hand van de kwaliteitsdoelstellingen, die overeenkomstig lid 3 worden vastgesteld.

3. De in lid 1 bedoelde programma's bevatten kwaliteitsdoelstellingen voor het water, die worden opgesteld met inachtneming van de door de Raad aangenomen richtlijnen wanneer laatstgenoemde bestaan.

4. De programma's kunnen eveneens specifieke voorschriften bevatten die op de samenstelling en het gebruik van stoffen of groepen van stoffen alsmede producten betrekking hebben; in de programma's wordt rekening gehouden met de jongste technische ontwikkelingen die economisch te verwezenlijken zijn.

5. In de programma's worden de termijnen vastgesteld voor de tenuitvoerlegging hiervan.

6. De programma's en de resultaten van de toepassing hiervan worden in beknopte vorm aan de Commissie medegedeeld.

7. De Commissie organiseert regelmatig met de lidstaten een onderlinge vergelijking van de programma's, ten einde zich ervan te vergewissen dat de tenuitvoerlegging hiervan voldoende geharmoniseerd is. Indien zij zulks nodig acht, dient zij hiertoe voorstellen ter zake in bij de Raad."

10. Artikel 13, lid 1, van de richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied [4], bepaalt:

„Elke drie jaar lichten de lidstaten de Commissie in over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn in het kader van een verslag dat per sector wordt uitgebracht en dat ook de andere communautaire richtlijnen op dit gebied bestrijkt. Dit verslag wordt opgesteld aan de hand van een vragenlijst of een schema, uitgewerkt door de Commissie volgens de procedure van artikel 6 van richtlijn 91/692/EEG [...]. Zes maanden vóór de aanvang van de verslagperiode wordt de vragenlijst of het schema aan de lidstaten toegezonden. Het verslag wordt aan de Commissie voorgelegd binnen negen maanden na de periode van drie jaar waarop het betrekking heeft.

Het eerste verslag bestrijkt de periode van 1993 tot en met 1995.

[...]"

III — Onderzoek

11. De Commissie voert in haar verzoekschrift aan dat de lidstaten overeenkomstig artikel 7, lid 1, juncto artikel 1, van de richtlijn verplicht zijn programma's op te stellen welke eveneens kwaliteitsdoelstellingen omvatten en die gericht zijn op de vermindering van de waterverontreiniging binnen een vastgestelde periode. Voor iedere lozing in de betrokken wateren is een voorafgaande vergunning van de bevoegde autoriteiten nodig waarin emissienormen worden vastgesteld die worden berekend aan de hand van de in de programma's vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen.

4 — PB L 377, blz. 48.

12. De kwaliteitsdoelstellingen zijn volgens de Commissie derhalve zowel een wezenlijk onderdeel van de in dat artikel bedoelde programma's, waarvan het eventuele ontbreken die programma's onvolledig maakt, als de kwaliteitsmeter op basis waarvan de lozingsvergunningen kunnen worden verleend. Bij ontbreken van programma's en kwaliteitsdoelstellingen kunnen er bijgevolg geen vergunningen overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de richtlijn worden verleend.

13. De Commissie stelt vast dat de Franse Republiek geen programma('s) ter vermindering van de verontreiniging door gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn ten uitvoer heeft gelegd. Zij stelt dat deze vaststelling niet noodzakelijkerwijs uitsluit dat deze lidstaat, ondanks de afwezigheid van richtlijnconforme programma's, in staat is geweest om de verplichting tot vaststelling van kwaliteitsdoelstellingen voor de wateren waarin wordt geloosd, na te komen. Krachtens artikel 7, lid 2, zijn deze doelstellingen verplicht teneinde emissienormen te kunnen vaststellen. Zij voert echter aan dat dit in het onderhavige geval niet het geval is.

14. De kritiek van de Commissie richt zich bijgevolg op twee hoofdpunten: zij stelt aan de ene kant dat de door de Franse regering medegedeelde maatregelen, welke zijn gepresenteerd als gericht op de tenuitvoerlegging van artikel 7 van de richtlijn, geen programma's vormen ter vermindering van de verontreiniging door de onder lijst II vallende stoffen als bedoeld in dat artikel; zij verwijt de Franse autoriteiten aan de andere kant het ontbreken van kwaliteitsdoelstellingen voor de wateren waarin deze stoffen worden geloosd.

15. Gesteld moet worden dat artikel 7 van de richtlijn in lid 3 uitdrukkelijk bepaalt dat de in lid 1 bedoelde programma's kwaliteitsdoelstellingen voor het water bevatten. Hieruit volgt noodzakelijkerwijs, en de Commissie merkt dat overigens zelf op, dat zodra een lidstaat in gebreke is gebleven bij de vaststelling van dergelijke doelstellingen, hij noodzakelijkerwijs zijn verplichting tot vaststelling van de programma's niet is nagekomen. De vraag of hij in een dergelijke situatie deze verplichting eveneens om een andere reden niet is nagekomen, bijvoorbeeld door niet te voorzien in een algemene, gestructureerde en samenhangende planning, is dientengevolge naar mijn mening van ondergeschikt belang omdat de verplichting tot vaststelling van programma's, door het ontbreken van kwaliteitsdoelstellingen, in ieder geval niet is nagekomen.

16. Ik zal derhalve eerst de daarop betrekking hebbende grief van de Commissie, die als tweede grief in het verzoekschrift is opgenomen, bespreken.

De grief betreffende het ontbreken van kwaliteitsdoelstellingen voor de wateren waarin de onder lijst II vallende stoffen worden geloosd

17. Zoals ik al heb gezegd, betoogt verzoekster dat de kwaliteitsdoelstellingen de kwaliteitsmeter vormen op basis waarvan

de lozingsvergunningen kunnen worden verleend, die bij het ontbreken van dergelijke doelstellingen niet overeenkomstig artikel 2, lid 2, van de richtlijn kunnen worden verleend. Volgens de Commissie moeten deze doelstellingen voor elk waterbekken worden vastgesteld volgens een benadering die ziet op het ontvangende aquatisch milieu, waarbij alle lozingen in een bepaald wateroppervlak, ongeacht hun aard en hun oorsprong, in aanmerking worden genomen.

18. Bijgevolg zou geen enkele nieuwe lozing van een bepaalde stof, onafhankelijk van de toepasselijke emissienormen, kunnen worden toegestaan, wanneer een bepaald aquatisch milieu een grotere hoeveelheid van die stof bevat dan hetgeen uit de toepasselijke kwaliteitsdoelstellingen voortvloeit.

19. Bovendien kunnen volgens de Commissie ook de in de vergunningen op te nemen emissienormen niet op algemene en abstracte wijze worden vastgesteld, maar moeten zij, op basis van de situatie van het betrokken ontvangende aquatisch milieu, van geval tot geval worden vastgesteld opdat de kwaliteitsdoelstellingen kunnen worden nageleefd.

20. De verplichte vaststelling van dergelijke doelstellingen voor elk waterbekken en voor iedere stof blijkt eveneens uit de rechtspraak van het Hof, met name uit het reeds aangehaalde arrest Commissie/ Duitsland [5].

21. De door de Franse regering medegedeelde maatregelen omvatten niet alle relevante waterbekkens en voldoen in ieder geval niet aan het aldus omschreven begrip kwaliteitsdoelstellingen.

22. Verweerster bestrijdt de analyse van de Commissie en stelt daarentegen de door de richtlijn vereiste maatregelen te hebben genomen.

23. De Franse regering voert aan dat met name „loi nr. 64-1245, du 16 décembre 1964, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution" (wet nr. 64-1245 van 16 december 1964 inzake de regeling en de indeling van de wateren en de bestrijding van de waterverontreiniging) [6] de vaststelling van de kwaliteitsdoelstellingen regelt.

24. De „circulaire du 17 mars 1978 relative à la politique des objectifs de qualité des cours d'eau, sections de cours d'eau, canaux, lacs ou étangs" (circulaire van 17 maart 1978 betreffende het beleid inzake de kwaliteitsdoelstellingen voor de waterlopen, gedeelten van waterlopen, kanalen, meren of plassen) heeft de twee voor de vaststelling van deze doelstellingen relevante niveaus bepaald. In het wettelijk stelsel worden in ieder departement departementale kaarten inzake de kwaliteitsdoelstellingen opgesteld, waarop het departement per waterloop de vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen aangeeft.

5 — Punten 33 tot en met 36.

6 — *JORF* van 18 december 1964, blz. 11258.

25. De Franse regering zet uiteen dat deze kaarten een wezenlijk instrument vormen voor de tenuitvoerlegging van „loi nr. 76-663, du 19 juillet 1976, relative aux installations classées pour la protection de l'environnement" (wet nr. 76-663 van 19 juli 1976 inzake de voor de milieubescherming erkende installaties) [7]. Deze wet regelt namelijk de vaststelling van besluiten waarbij toestemming wordt verleend voor de exploitatie van ongeveer 65 000 industriële installaties, en welke lozingsbepalingen bevatten die worden vastgesteld op basis van voor iedere waterloop uitgewerkte kwaliteitsdoelstellingen.

26. Volgens de Franse regering worden de kwaliteitsdoelstellingen vastgesteld overeenkomstig een lijst van criteria voor de beoordeling van de algemene waterkwaliteit, die in 1971 door het Institut de recherches hydrologiques (instituut voor hydrologisch onderzoek) zijn opgesteld. Daardoor kunnen vijf kwaliteitsniveaus voor het water worden onderscheiden en voor elk van de niveaus moet een groot aantal parameters worden nageleefd. De Franse regering preciseert in dit verband dat die parameters weliswaar niet alle verband houden met de strijd tegen gevaarlijke stoffen, maar dat een van die parameters specifiek betrekking heeft op de concentratie van gevaarlijke stoffen uit industriële lozingen in de wateren. De concentratie van elk van de 99 stoffen van lijst II wordt evenwel niet in alle betrokken wateren gemeten.

27. Wanneer de wateren onder een bijzondere communautaire richtlijn vallen, bestaan er eveneens bijzondere doelstellingen: wateren voor schelpdierenteelt, wateren die moeten worden beschermd of verbeterd om het visbestand op peil te houden, oppervlaktewateren ten behoeve van de drinkwaterproductie, zwemwater.

28. Bij „circulaire nr. 90-55 du 18 mai 1990, relative aux rejets toxiques dans les eaux" (circulaire nr. 90-55 van 18 mei 1990 inzake giftige lozingen in de wateren, hierna: „circulaire van 18 mei 1990") heeft de minister van Milieubeheer op regionaal niveau een inventarisatie van de industriële lozingen laten maken, die specifiek betrekking heeft op de 132 stoffen van lijst II, en waarvoor het industriële proces van de erkende installaties is onderzocht en de lozingen zijn geanalyseerd. Volgens de Franse regering heeft die inventarisatie op regionaal niveau plaatsgevonden en het mogelijk gemaakt de vergunningsbesluiten voor de genoemde installaties waar nodig te herzien.

29. Ter versterking van de rechtsgrondslag van de regelgeving heeft de Franse Republiek „loi nr. 92-3, du 3 janvier 1992, sur l'eau" (wet nr. 92-3 van 3 januari 1992 betreffende het water, hierna: „wet nr. 92-3") [8] en het „arrêté du 1er mars 1993, relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux rejets de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à l'autorisation" (besluit van 1 maart 1993 betreffende de monsterneming en het verbruik van water, en betreffende alle lozingen van de in het kader van de milieubescherming erkende vergunningsplichtige installaties, hierna: „besluit van 1 maart 1993") [9] vastgesteld. Deze regelgeving voor-

7 — *JORF* van 20 juli 1976, blz. 4320.

8 — *JORF* van 4 januari 1992, blz. 2946.

9 — *JORF* van 28 maart 1993, blz. 5283.

zag in de vaststelling van kwaliteitsdoelstellingen per waterloop en de inachtneming van deze doelstellingen door middel van de toepassing van de regeling betreffende de erkende installaties, alsmede in de vaststelling van grenswaarden voor die stoffen van de lijsten I en II van de richtlijn waarvoor zulks vereist is. De Franse regering preciseert dat die nationale grenswaarden door de prefect kunnen worden verscherpt, indien hij dat wegens de kwaliteitsdoelstellingen van de wateren nodig acht, en dat het besluit van 1 maart 1993 de sectorale maatregelen aanvult met een reeks voorschriften die moeten worden nageleefd door de industrie welke voornamelijk de betrokken stoffen loost.

30. De Franse regering bestrijdt niet dat zij haar vergunningstelsel op kwaliteitsdoelstellingen per waterloop moet baseren. Volgens haar heeft zij wel degelijk dergelijke doelstellingen per waterloop, waarvan één van de parameters de omvang van de lozingen is, uitgewerkt.

31. Zij is daarentegen van mening dat niets haar verplicht die doelstellingen per stof te vermelden en dat de door de Commissie gehuldigde uitlegging van het begrip „kwaliteitsdoelstelling" onpraktisch en te ingewikkeld is en onredelijke kosten met zich brengt. Het aantal te bestuderen relevante stoffen en combinaties daarvan is immers nagenoeg oneindig. Bovendien zou een benadering per stof de gebundelde (positieve of negatieve) effecten van de verontreinigende stoffen buiten beschouwing laten.

32. De geglobaliseerde doelstellingen die zij hanteert, vormen daarentegen een juiste toepassing van de richtlijn.

33. Wat dat betreft voert zij aan dat het Franse stelsel het mogelijk maakt specifiek de lozingen van gevaarlijke stoffen van de lijsten van de richtlijn te meten en waterkwaliteitsdoelstellingen voor elke waterloop vast te stellen op basis van verschillende parameters waarvan er één uitsluitend op die stoffen betrekking heeft.

34. Uit de als bijlage bij de memorie van antwoord aan de Commissie overgelegde lijst van criteria waarop de beoordeling van de kwaliteitsdoelstellingen is gebaseerd, blijkt immers dat een van deze criteria, te weten de biotische waarde, specifiek en uitsluitend betrekking heeft op de gevaarlijke stoffen. Volgens de Franse regering is een algemene index dus ook een in cijfers uitgedrukt gegeven dat berekeningen mogelijk maakt waardoor de te verlenen vergunningen nauwkeurig kunnen worden berekend zonder dat per stof lozingsdoelstellingen worden vastgesteld.

35. Anders dan de Commissie stelt, is er volgens verweerster geen enkel arrest van het Hof dat haar uitlegging van de richtlijn weerspreekt. Het Hof heeft immers het op dit punt onnauwkeurige artikel 7 van de richtlijn nimmer aldus uitgelegd dat het de verplichting oplegt, kwaliteitsdoelstellingen voor iedere stof en voor iedere waterloop vast te stellen.

36. Volgens de Franse regering heeft het Hof in voornoemd arrest Commissie/Duitsland weliswaar gewezen op het belang van de vaststelling van kwaliteitsdoelstellingen in het kader van een programmatische benadering, maar heeft het slechts gesproken van doelstellingen „voor alle onder deze richtlijn vallende stoffen" en heeft het nimmer gepreciseerd dat die doelstellingen op iedere stof afzonderlijk betrekking dienen te hebben. In werkelijkheid gaat het dus om de vraag of elk van de 99 stoffen een parameter moet vormen die wordt gemeten en waarvoor een kwaliteitsdoelstelling geldt, dan wel of deze 99 stoffen geheel of gedeeltelijk kunnen worden gebundeld in een enkele parameter betreffende de „gevaarlijke stoffen", die wordt gecontroleerd en waarvoor een kwaliteitsdoelstelling geldt.

37. De Commissie betwijfelt of de Franse autoriteiten dergelijke globale parameters daadwerkelijk hebben toegepast en voert aan dat zij in ieder geval niet voldoen aan de vereisten van de richtlijn. Zij zet wat dat betreft uiteen dat de krachtens artikel 7 van de richtlijn op te stellen kwaliteitsdoelstellingen specifiek betrekking dienen te hebben op de stoffen van lijst II van de richtlijn. Algemene doelstellingen, zoals de bevordering van een goede ecologische kwaliteit van het water, die zonder verwijzing naar die richtlijn zijn vastgesteld, zijn niet aanvaardbaar.

38. Volgens de Commissie kunnen kwaliteitsdoelstellingen namelijk weliswaar voor het geheel van individuele parameters worden vastgesteld, maar leert de ervaring dat de gebruikte parameters niet in voldoende strenge waarden voor ieder afzonderlijk bestanddeel voorzien. Zij verwijst in dit verband naar het voorbeeld van de parameter AOX, die de totale hoeveelheid organische chloorverbindingen dekt en die om technische redenen in de geringe concentratie bij een aantal verbindingen van deze familie van stoffen niet kan worden vastgesteld en gecontroleerd.

39. De kwaliteitsdoelstellingen verwijzen volgens haar naar de chemische en biologische kenmerken van het ontvangende milieu. Zij moeten bijgevolg nauwkeurig, dus per stof in cijfers uitgedrukt, worden vastgesteld en zonder dergelijke in cijfers uitgedrukte doelstellingen is een berekening van emissienormen niet mogelijk.

40. Vastgesteld moet worden dat de stelling van verweerster geen steun vindt in de rechtspraak.

41. In het reeds aangehaalde arrest Commissie/Nederland heeft het Hof uitdrukkelijk verwezen naar de verplichting om voor de 114 prioritaire stoffen grenswaarden vast te stellen.[10] Het herinnert er daarin eveneens aan dat de kwaliteit van het aquatisch milieu nauw verbonden is met het gehalte aan verontreinigende stoffen van dat milieu. Daaruit volgt dat dit gehalte voor elk van de genoemde stoffen nauw-

10 — Punt 34.

keurig moet worden vastgesteld en dat een eenvoudig geglobaliseerd gegeven wat dat betreft niet voldoende is.

42. Ook in het voornoemd arrest Commissie/België heeft het Hof geoordeeld dat op het Koninkrijk België de verplichting rustte kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen voor de 99 in de bijlage bij het verzoekschrift opgesomde stoffen: dezelfde die door de Commissie in het onderhavige geval zijn genoemd.

43. Wat het reeds aangehaalde arrest Commissie/Duitsland betreft, waarop verweerster zich beroept, verschaft de in punt 34 van het arrest gebruikte uitdrukking „alle onder de richtlijn vallende stoffen" nochtans geen absolute zekerheid, omdat deze in samenhang met het gehele arrest en met name met de verwijzing van het Hof naar de verontreiniging „veroorzaakt door alle [betrokken] stoffen" moet worden gelezen. [11]

44. Met betrekking tot het argument van verweerster dat het praktisch onmogelijk is voor alle betrokken stoffen doelstellingen vast te stellen, merk ik op dat een overeenkomstige argumentatie in het voornoemd arrest Commissie/Nederland reeds door het Hof is afgewezen. Het heeft daarin geoordeeld dat de moeilijkheden om de stoffen te bepalen, de verplichting van de lidstaat tot uitvoering van de richtlijn onverlet laat, en het heeft eraan herinnerd dat deze lidstaat tijdig contact had kunnen opnemen met de Commissie of wetenschappelijke studies kunnen laten verrichten.

45. Ik ben het bovendien eens met de analyse van de Commissie, die overigens door verweerster niet wordt bestreden, dat een beroep op geglobaliseerde parameters het niet altijd mogelijk maakt om in voldoende strenge waarden voor ieder afzonderlijk bestanddeel te voorzien. Dergelijke parameters kunnen derhalve niet als een voor de richtlijn relevante kwaliteitsdoelstelling worden beschouwd.

46. Zelfs ervan uitgaande dat de benadering met geglobaliseerde doelstellingen in beginsel met de vereisten van de richtlijn, zoals door het Hof uitgelegd, verenigbaar zijn, quod non, stem ik bovendien in met de andere punten van kritiek welke door de Commissie met betrekking tot de door de Franse autoriteiten gevolgde benadering naar voren zijn gebracht.

47. Het lijkt mij namelijk onvermijdelijk dat een benadering welke is gebaseerd op vijf algemene kwaliteitsniveaus, die zijn vastgesteld op basis van een veelvoud aan parameters, waarvan er één uitsluitend op gevaarlijke stoffen betrekking heeft, niet tot de strijd tegen deze stoffen kan bijdragen met de prioriteit die de richtlijn daaraan toekent, maar integendeel tot gevolg heeft dat genoemde algemene doelstellingen het resultaat zijn van een compromis tussen

11 — Punt 56.

talrijke overwegingen, die niet allemaal noodzakelijkerwijs verband houden met de strijd tegen de stoffen welke onder de bijlage bij de richtlijn vallen. Uit de bewoordingen van artikel 7 blijkt dat de daarin bedoelde doelstellingen specifiek op de vermindering van die stoffen betrekking moeten hebben.

48. Tenslotte moet worden vastgesteld dat verweerster niet de twijfels wegneemt die door de Commissie zijn geuit betreffende de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de litigieuze maatregelen. Zo is bijvoorbeeld wet nr. 92-3 een algemene maatregel waaraan met name door het besluit van 1 maart 1993 uitvoering is gegeven. Dit besluit bevat talrijke grenswaarden, maar de Commissie merkt op, zonder door de Franse Republiek te worden weersproken, dat het door de Conseil d'État nietig is verklaard.

49. Uit het voorgaande blijkt dat de Franse Republiek, door geen kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen voor de in de bijlage bij het verzoekschrift opgesomde 99 stoffen, de krachtens de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

50. Omdat de programma's die de lidstaten krachtens artikel 7 van de richtlijn moeten vaststellen, bedoelde doelstellingen omvatten, volgt daar bovendien onvermijdelijk uit dat verweerster dergelijke programma's niet heeft kunnen vaststellen en dat de grief van de Commissie met betrekking tot het ontbreken ervan gegrond is.

51. Het is derhalve uitsluitend volledigheidshalve dat onderzocht moet worden of er andere redenen zijn voor de opvatting dat de door de Franse autoriteiten medegedeelde maatregelen geen programma vormen als bedoeld in de richtlijn, en of dientengevolge artikel 7 ervan in dubbel opzicht niet is nagekomen.

De grief betreffende de vaststelling van programma's ter vermindering van de verontreiniging veroorzaakt door de stoffen van lijst II

52. De Commissie leidt uit de rechtspraak betreffende de richtlijn af dat de in artikel 7 van de richtlijn bedoelde programma's:

— specifiek moeten zijn en de vermindering moeten beogen van de verontreiniging veroorzaakt door alle stoffen van lijst II, en zich zowel van een algemeen saneringsprogramma als van een geheel van concrete maatregelen ter beperking van de waterverontreiniging moeten onderscheiden;

— een transparante, volledige en samenhangende structuur moeten hebben, met het karakter van een concrete en gestructureerde planning;

— de vaststelling van concrete doelstellingen moeten inhouden voor de binnen bepaalde termijnen te realiseren vermindering van emissies;

— het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat moeten bestrijken;

— op stoffen en groepen van stoffen van lijst II gericht moeten zijn die in de wateren van de lidstaat aanwezig kunnen zijn, waarbij vooraf door de bevoegde autoriteiten de relevante stoffen moeten zijn bepaald op basis van een voorafgaand onderzoek van de ontvangende wateren — met dien verstande dat de in de mededeling van de Commissie van 1982 genoemde 99 stoffen in de door de lidstaat getroffen maatregelen moeten zijn inbegrepen, behalve wanneer die stoffen niet in de wateren aanwezig waren;

— zoals al verklaard, kwaliteitsdoelstellingen op basis van het specifieke onderzoek van ieder individueel water waarin wordt geloosd, moeten bevatten, aan de hand waarvan emissienormen moeten worden berekend die worden vastgesteld in de vergunningen, en

— aan de Commissie moeten worden medegedeeld op een zodanige wijze dat zij gemakkelijk onderling zijn te vergelijken en de geharmoniseerde tenuitvoerlegging in alle lidstaten gemakkelijk te onderzoeken is.

53. De Commissie toetst vervolgens de door de Franse autoriteiten vastgestelde maatregelen aan deze criteria.

54. Op de eerste plaats voert zij een algemene analyse uit van het „nationaal programma" of het „actieprogramma gericht op de vermindering van lozingen van giftige stoffen" dat is medegedeeld in de bijlage bij de brief van 25 oktober 1991, waarmee verweerster heeft geantwoord op de aanmaningsbrief van 26 februari 1991. Naar haar mening ziet dit programma eruit als een reeks niet op elkaar afgestemde maatregelen, dat noch doelstellingen, noch een algemeen tijdschema bevat. Het heeft bijgevolg niet het karakter van een concrete en gestructureerde planning, waarbij concrete doelstellingen voor de binnen de bepaalde termijnen te realiseren vermindering van emissies worden vastgesteld.

55. Volgens de Commissie worden niet alle ontvangende wateren van het Franse grondgebied bestreken en worden in deze brief geen gegevens met betrekking tot de territoriale dekking verschaft. Daarenboven is geen enkel gegeven met betrekking tot maritieme kustwateren en tot watervlaktes medegedeeld.

56. Het „nationaal programma" richt zich volgens haar overigens in het algemeen op geen enkele specifieke stof waarvan de vermindering is gepland. De Commissie stelt dat bepaalde in dit programma opgenomen maatregelen (zoals de voorafgaande inventarisatie van geloosde stoffen en de maatregelen die de lozingen van erkende

installaties reglementeren) weliswaar de 99 prioritaire stoffen vermelden, doch niet als „programma's" kunnen worden gekwalificeerd. Wat de andere in dit „nationaal programma" vervatte maatregelen betreft, verwijzen zij niet duidelijk naar de gevaarlijke stoffen van lijst II. Wat dat betreft preciseert de Commissie dat de lidstaten hun inspanningen in de praktijk kunnen concentreren op met naam genoemde stoffen. Deze individualisering vergemakkelijkt overigens de vaststelling van kwaliteitsdoelstellingen en kan een betere controle van de tenuitvoerlegging van de betrokken programma's waarborgen.

57. De Commissie concludeert dat dit „nationaal programma" niet overeenkomt met het begrip „programma" als bedoeld in artikel 7, leden 1, 5 en 6, van de richtlijn.

58. De Franse regering bevestigt dat haar antwoord op de aanmaningsbrief als een samenvatting van de door de Franse Republiek ter toepassing van artikel 7 van de richtlijn genomen maatregelen kan worden beschouwd.

59. Verweerster merkt op dat de Commissie zelf heeft erkend dat de circulaire van 18 mei 1990, welke als bijlage bij het verweerschrift is gevoegd, een in cijfers uitgedrukte doelstelling betreffende de vermindering van de verontreiniging voor het gehele grondgebied voor de jaren 1985 tot en met 1995 bevat. Tegelijkertijd zet zij uiteen dat er geen algemeen tijdschema of algemene doelstelling is omdat de doelstellingen en de programma's per waterloop moeten worden vastgesteld. In feite bestaat de belangrijkste maatregel van het Franse programma uit het naast elkaar zetten van duizenden tijdschema's van werkzaamheden welke zijn gericht op de naleving van plaatselijk vastgestelde doelstellingen en welke even zovele concrete planningen vormen.

60. Wat de opmerking van de Commissie betreft dat het programma op geen enkele specifieke stof is gericht, zet de Franse regering uiteen dat in het vergunningsbesluit voor de individuele installatie wordt bepaald, welke gevaarlijke stoffen in het water kunnen worden geloosd, wat de invloed van de lozing van die stoffen in het water is en of er eventueel aanvullende werkzaamheden moeten worden verricht, en wat het tijdschema voor de uitvoering van die werkzaamheden is.

61. Zij benadrukt met name dat het fundamentele aspect van haar handelen valt af te leiden uit de gehanteerde criteria bij de verstrekking van vergunningen aan erkende installaties. Deze vergunningen worden verstrekt bij besluit van de prefect, op grond van kwaliteitsdoelstellingen voor de wateren waarin zal worden geloosd. Volgens de Franse regering zijn deze doelstellingen bepalend voor alle handelingen van de plaatselijke diensten van de Franse administratie, welke tot doel hebben de verontreiniging door de industrie te verminderen.

62. De Franse regering preciseert eveneens dat, aangezien het gaat om een op lokaal

niveau doeltreffende toepassing van de richtlijn door de stoffen te omschrijven en werkzaamheden uit te voeren om de lozing van die stoffen te verminderen, het geen enkele zin heeft om op nationaal niveau een bepaalde stof te omschrijven. Omdat in het overgelegde programma bovenal een groot aantal plaatselijke programma's naast elkaar wordt gezet, moet de Commissie het bestaande verband tussen het Franse stelsel van erkende installaties en het nationale programma betreffende de strijd tegen de verontreiniging in aanmerking nemen.

63. De Commissie analyseert op de tweede plaats meer gedetailleerd de verschillende in dit „nationaal programma" vervatte maatregelen om na te gaan of zij, gezamenlijk of afzonderlijk, niet als programma's ter vermindering van de verontreiniging door gevaarlijke stoffen in de zin van artikel 7 van de richtlijn kunnen worden aangemerkt. Dit programma zou, zoals het gepresenteerd is, uit vijf afzonderlijke delen bestaan: sectorale programma's, plaatselijke programma's ter vermindering van de belangrijkste industriële lozingen, maatregelen met betrekking tot diffuse bronnen (batterijen en accu's, chemisch reinigen van textiel), kwaliteitsdoelstellingen en maatregelen met betrekking tot ongevallen.

64. Wat de „sectorale programma's" betreft is de Commissie van oordeel dat zij neerkomen op een uiteenzetting van het toegepaste (of zelfs simpelweg geplande) wettelijk kader, dat een uitvloeisel is van de nationale wetgeving betreffende de ter bescherming van het milieu erkende installaties, en dat zij noch een planning, noch concrete doelstellingen ter vermindering van de verontreiniging door de gevaarlijke stoffen van lijst II of voor de 99 prioritaire stoffen die in het nationale Franse kader relevant zijn, noch termijnen voor de tenuitvoerlegging bevatten.

65. Volgens verzoekster maakt de richtlijn duidelijk onderscheid tussen een „voorafgaande vergunning" en „programma's ter vermindering van de verontreiniging", en voorziet zij nergens in de mogelijkheid dat het ene instrument wordt vervangen door het andere. Naar haar mening kan niet worden volgehouden dat de betrokken programma's overbodig zijn, gelet op het stelsel van voorafgaande vergunningen, waarvan de instelling door bedoelde richtlijn wordt vereist. De Commissie zet uiteen dat de programma's ter vermindering van de verontreiniging tot doel hebben die vermindering zo veel mogelijk te plannen op een niveau dat lager is dan het op het moment van hun opstelling en tenuitvoerlegging bestaande, en dit binnen redelijke door de bevoegde autoriteiten te bepalen termijnen. Tegen die achtergrond spreekt het volgens haar vanzelf dat een stelsel van voorafgaande vergunningen voor lozingen van gevaarlijke stoffen, hoe onontbeerlijk het ook moge zijn, niet de in artikel 7 van de richtlijn bedoelde programma's overbodig kan maken.

66. De Commissie concludeert bijgevolg dat het deel van het „nationaal programma" dat op de „sectorale programma's" betrekking heeft, niet als een „verminderingsprogramma" in de zin van die bepaling kan worden aangemerkt.

67. Zij heeft dezelfde kritiek op de door verweerster aangehaalde plaatselijke verminderingsprogramma's.

68. De brief van de Franse autoriteiten van 30 juli 1993 waarin wordt gesproken van „methodologische problemen" en „grenzen aan de benadering" door verminderingsprogramma's per stof en de invoering van nationale minimumregels betreffende lozingen bij het besluit van 1 maart 1993, lijkt volgens de Commissie namelijk te suggereren dat de plaatselijke verminderingsprogramma's in feite niet werkelijk zijn nagestreefd, als ze al zijn opgesteld.

69. De Commissie leidt daaruit af dat de „plaatselijke verminderingsprogramma's" niet specifiek in verband met de verontreiniging door alle stoffen van lijst II zijn vastgesteld.

70. De Franse regering is van mening dat de stelling van de Commissie onjuist is en van een slecht begrip van dit systeem getuigt. Het begrip „plaatselijk programma" ziet in feite op de mogelijkheden van de vergunningsbesluiten uit hoofde van het stelsel van erkende installaties, waarvan de herhaaldelijk door de Franse autoriteiten uiteengezette kenmerken een antwoord kunnen vormen op de twijfels omtrent de vraag of het Franse programma wel een plaatselijk karakter heeft en in een tijdschema is ingepast, de tenuitvoerlegging van de opgesomde maatregelen, het ontbreken van een specifieke behandeling van gevaarlijke stoffen en het ontbreken van een tijdschema.

71. Aangaande de maatregelen met betrekking tot diffuse bronnen bestrijdt verweerster niet dat, aangezien zij niet kunnen worden omschreven en behandeld door middel van de regelgeving betreffende erkende installaties, deze bronnen in wezen incidenteel, om niet te zeggen bij toeval, binnen de algemene regelgeving betreffende de vervaardiging van producten of het beheer van afvalstoffen vallen, hetgeen duidelijk niet overeenkomt met het begrip programma in de zin van de richtlijn maar eerder hooguit met dat van aanvullende maatregelen, in de zin van artikel 7, lid 4, van de richtlijn, waarnaar de Franse regering in dit kader overigens verwijst.

72. De maatregelen met betrekking tot ongevallen vormen evenmin een programma.

73. De Commissie analyseert op de derde plaats de andere maatregelen die door verweerster zijn gepresenteerd als bedoeld ter tenuitvoerlegging van artikel 7 van de richtlijn.

74. Wat het besluit van 1 maart 1993 betreft stelt zij met name dat dit besluit weliswaar in lozingsnormen voor de 99 prioritaire stoffen van lijst II voorziet, maar dat het per definitie slechts puntbronnen en geen diffuse bronnen omvat. Bovendien vallen enkel de puntbronnen eronder die betrekking hebben op erkende vergunningsplichtige installaties, d.w.z. slechts 65 000 van de 550 000 erkende Franse

installaties. Ten slotte stelt de Commissie dat, zoals ik al heb verklaard, hoe dan ook bedoeld besluit op 21 oktober 1996 door de Conseil d'État nietig is verklaard, zodat de omzetting met terugwerkende kracht aan de richtlijn is komen te ontvallen.

75. De Franse regering stelt wat dit betreft dat het vergunningstelsel voor de erkende installaties geldt voor de installaties die ernstige gevaren of nadelen opleveren voor het comfort in de directe omgeving, de gezondheid, de veiligheid, de volksgezondheid, de landbouw, de bescherming van de natuur en het milieu, daaronder begrepen het aquatisch milieu, en de bescherming van (natuur)monumenten. Zij concludeert derhalve dat het begrip erkende installatie per definitie de vaste installaties omvat die de stoffen van de lijsten I en II kunnen lozen en voegt daaraan toe dat de prefect, wanneer een niet vergunningsplichtige installatie ernstige gevaren of nadelen blijkt op te leveren, bijvoorbeeld als gevolg van lozingen van stoffen in het aquatisch milieu, voorschriften kan stellen met betrekking tot de grenswaarden van de lozingen en zelfs bedoelde installaties kan stilleggen.

76. De Commissie antwoordt dat de methode waarbij de zorg voor het vaststellen van emissienormen voor gevaarlijke stoffen wordt overgelaten aan een vergunningsbesluit van de prefect voor een individuele installatie, geen programma vormt in de zin van artikel 7 van de richtlijn, aangezien deze berust op op zichzelf staande maatregelen zonder een algemeen kader dat voor iedere betrokken stof de kwaliteitsdoelstellingen voor de verschillende waterlopen of watergebieden vaststelt. De Commissie herinnert er wat dat betreft aan dat uit punt 58 van voornoemd arrest Commissie/Duitsland blijkt dat „algemene regelingen of op zichzelf staande maatregelen van een lidstaat, die weliswaar een groot aantal normen ten behoeve van de bescherming van het water bevatten, maar geen kwaliteitsdoelstellingen voor een bepaalde waterloop of een bepaald watergebied, niet [kunnen] worden beschouwd als programma's in de zin van artikel 7 van de richtlijn".

77. Wat de „meerjarige interventieprogramma's van de financiële diensten van de zes waterautoriteiten" betreft, waarvan de Commissie meent dat uit niets blijkt dat zij een planning bevatten met concrete doelstellingen ter vermindering van de verontreiniging door de stoffen van lijst II en termijnen voor de tenuitvoerlegging, beklemtoont de Franse Republiek het kwantitatieve belang van deze programma's die alle waterbassins van het grondgebied van Frankrijk in Europa omvatten en het financiële onderdeel vormen van het depollutieprogramma voor de wateren waarin gevaarlijke stoffen worden geloosd, als bedoeld in de richtlijn, en voor de industriële verontreinigingen in het algemeen.

78. Op deze wijze worden volgens haar met name de werkzaamheden bekostigd waartoe in het kader van de vergunningsbesluiten voor erkende installaties opdracht wordt gegeven en waarvoor genoemde financiële diensten van de waterautoriteiten aanzienlijke geldbedragen ter beschikking stellen.

79. De Franse Republiek geeft echter toe dat hoewel de activiteiten van deze diensten kunnen bijdragen tot de tenuitvoerlegging van de in de richtlijn bedoelde programma's, zij deze in geen geval kunnen vervangen.

80. De Franse regering meent niettemin dat zij heeft voldaan aan de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen en een „programma" in de zin van de richtlijn heeft opgesteld.

81. Dienaangaande zet zij uiteen dat de fundamentele bepaling van dat programma het verband is dat wordt gelegd met de vergunningverlening voor erkende installaties bij besluit van de prefect op basis van kwaliteitsdoelstellingen voor wateren die bestemd zijn voor lozingen, en dat in ieder besluit een tijdschema wordt opgenomen voor de door de industrieel te verrichten werkzaamheden, waarnaast ook een nieuw besluit wordt vastgesteld waarmee toestemming wordt gegeven de exploitatie van de installatie voort te zetten. Teneinde de tenuitvoerlegging van die regeling te vergemakkelijken bestaan er enerzijds financieringsmogelijkheden voor de depollutiewerkzaamheden die door de besluiten betreffende lozingsvergunningen noodzakelijk zijn geworden als gevolg van de programma's van de waterautoriteiten en anderzijds sectorale regelingen die te allen tijde en op het gehele Franse grondgebied van toepassing zijn en welke bepaalde soorten lozingen algemeen dienen te verminderen. Bedoelde regelingen, ten uitvoer gelegd door middel van vergunningsbesluiten, vormen nationale maatregelen die van toepassing zijn op bijzonder verontreinigende bedrijfstakken.

82. Volgens de Franse regering blijkt uit artikel 7, leden 1 en 4, van de richtlijn overigens duidelijk, dat het vergunningstelsel waarin aan de hand van kwaliteitsdoelstellingen voor de wateren berekende emissienormen worden vastgelegd, een bepalend onderdeel moet vormen van de depollutieprogramma's. Zij bestrijdt bovendien de uitlegging die de Commissie geeft aan punt 28 van het voornoemd arrest Commissie/Duitsland.

83. Uit het voorgaande blijkt dat het verschil van mening tussen de Commissie en verweerster tweeledig is. Enerzijds denken zij verschillend over de omvang van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen en, anderzijds, twisten zij dientengevolge over de vraag of verweerster aan deze verplichtingen heeft voldaan.

84. Wat het eerste punt betreft, strijden partijen over de reikwijdte van artikel 7 van de richtlijn. Het is nuttig de tekst ervan te herhalen:

„1. Ter vermindering van de verontreiniging van de in artikel 1 bedoelde wateren door de onder lijst II vallende stoffen, stellen de lidstaten programma's op; voor de uitvoering daarvan gebruiken zij met name de in de leden 2 en 3 vermelde middelen.

2. Voor iedere lozing die wordt verricht in de in artikel 1 bedoelde wateren en die één van de onder lijst II vallende stoffen kan bevatten, is een voorafgaande vergunning nodig, die door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat wordt verleend en waarin de emissienormen voor de lozing worden vastgesteld. Deze worden berekend aan de hand van de kwaliteitsdoelstellingen, die overeenkomstig lid 3 worden vastgesteld.

3. De in lid 1 bedoelde programma's bevatten kwaliteitsdoelstellingen voor het water, die worden opgesteld met inachtneming van de door de Raad aangenomen richtlijnen wanneer laatstgenoemde bestaan.

4. De programma's kunnen eveneens specifieke voorschriften bevatten die op de samenstelling en het gebruik van stoffen of groepen van stoffen alsmede producten betrekking hebben; in de programma's wordt rekening gehouden met de jongste technische ontwikkelingen die economisch te verwezenlijken zijn.

5. In de programma's worden de termijnen vastgesteld voor de tenuitvoerlegging hiervan.

6. De programma's en de resultaten van de toepassing hiervan worden in beknopte vorm aan de Commissie medegedeeld.

7. De Commissie organiseert regelmatig met de lidstaten een onderlinge vergelijking van de programma's, ten einde zich ervan te vergewissen dat de tenuitvoerlegging hiervan voldoende geharmoniseerd is. Indien zij zulks nodig acht, dient zij hiertoe voorstellen ter zake in bij de Raad."

85. Hier blijkt naar mijn mening onbetwistbaar uit dat de fundamentele verplichting van de lidstaten de opstelling van programma's is. Deze bevatten doelstellingen en worden door middel van een vergunningstelsel ten uitvoer gelegd. Deze vergunningen worden met inachtneming van de vooraf vastgestelde doelstelling verleend.

86. Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt derhalve duidelijk dat de vergunningstelsels slechts een instrument zijn ter uitvoering van een programma en dat een lidstaat bijgevolg niet kan stellen aan zijn verplichtingen te hebben voldaan, eenvoudig doordat hij een dergelijk stelsel heeft ingevoerd.

87. De door verweerster aan deze bepaling ontleende argumenten leiden overigens niet tot een andere conclusie. Volgens haar vormen de vergunningstelsels namelijk een bepalend onderdeel van de verminderingsprogramma's en duidt het gebruik van het woord „met name" in artikel 7, lid 1, reeds aan dat ook andere maatregelen in deze programma's kunnen voorkomen. Het niet verplichte karakter van dergelijke maatregelen blijkt eveneens uit het gebruik van het woord „kunnen" in lid 4 van hetzelfde artikel.

88. Er moet worden opgemerkt dat het feit dat de vergunningstelsels een bepalend onderdeel van de verminderingsprogramma's vormen, nog helemaal niet betekent dat dergelijke programma's zich zouden moeten beperken tot een vergunningstelsel.

89. Dit blijkt overigens uitdrukkelijk uit artikel 7, lid 3, van de richtlijn, dat niet een even facultatief karakter heeft als lid 4 van hetzelfde artikel, en dat bepaalt dat de in lid 1 van het artikel bedoelde programma's kwaliteitsdoelstellingen voor het water bevatten. Hieruit volgt onvermijdelijk dat dergelijke programma's zich niet kunnen beperken tot een vergunningstelsel.

90. Deze conclusie ligt eveneens voor de hand na kennisneming van de rechtspraak.

91. Uit het reeds aangehaalde arrest Commissie/Duitsland volgt immers dat artikel 7 van de richtlijn „van de lidstaten met name [verlangt], dat zij programma's met kwaliteitsdoelstellingen voor de wateren opstellen en voorts alle lozingen van stoffen van lijst II afhankelijk stellen van een voorafgaande vergunning waarin de aan de hand van bedoelde kwaliteitsdoelstellingen te berekenen emissienormen worden vastgelegd". [12]

12 — Punt 28.

92. Volgens de Franse regering heeft het Hof aldus het centrale, zelfs nagenoeg exclusieve, karakter bevestigd van de bepalingen met betrekking tot het vergunningstelsel in de programma's, hetgeen de stelling van de Commissie tegenspreekt volgens welke de programma's losstaan van het stelsel van voorafgaande vergunningen.

93. Volgens verweerster wordt het begrip programma namelijk gekwalificeerd door de beide zinsdelen waarin wordt gesproken van „met kwaliteitsdoelstellingen" en „afhankelijk stellen". Dit punt moet bijgevolg worden gelezen als een definitieomschrijving van de in artikel 7 van de richtlijn bedoelde programma's, welke in wezen alle lozingen van stoffen van lijst II afhankelijk moeten stellen van een vergunning, en dientengevolge als een bekrachtiging van het Franse programma.

94. Dat neemt niet weg dat het Hof, zoals het gebruik door het Hof van de woorden „en voorts" aangeeft, heeft geoordeeld dat de invoering van een vergunningstelsel en de opstelling van een programma twee verschillende zaken zijn en dat het voor een lidstaat derhalve niet voldoende is om in het ene te voorzien om automatisch het andere te hebben, en op die manier aan zijn verplichtingen krachtens artikel 7 van de richtlijn voldoen.

95. Dat de argumentatie van verweerster met betrekking tot de strekking van deze bepaling niet overtuigt, betekent nog niet

dat de niet-nakoming vaststaat. Er moet immers — het tweede punt van mijn onderzoek — worden nagegaan of de verschillende door de Franse autoriteiten uitgevoerde maatregelen, die hierboven zijn vermeld, niettemin als een programma in de zin van de richtlijn kunnen worden aangemerkt.

96. Uit de rechtspraak [13] blijkt dat de ter uitvoering van artikel 7 van de richtlijn op te stellen programma's „een totale en samenhangende benadering moeten inhouden, met het karakter van een concrete en gestructureerde planning die het hele nationale grondgebied omvat en betrekking heeft op de vermindering van de verontreiniging veroorzaakt door alle stoffen van lijst II die in de nationale context van elke lidstaat van belang zijn, gelet op de in diezelfde programma's vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen voor de ontvangende wateren. Zij onderscheiden zich dus zowel van een algemeen saneringsprogramma als van een geheel van concrete maatregelen ter beperking van de waterverontreiniging."

97. Vastgesteld moet echter worden dat uit het dossier blijkt dat het in het onderhavige geval juist om een dergelijk geheel gaat.

98. Uit de uiteenzetting van de Commissie blijkt namelijk dat de Franse autoriteiten als maatregelen tot omzetting van de richtlijn een grote verscheidenheid aan stukken aan haar heeft overgelegd, waarin moeilijk een allesomvattende programmering als bedoeld in de rechtspraak bleek te kunnen worden gezien.

99. Hoewel verweerster, zoals ik nog zal aantonen, overigens de argumentatie van de Commissie met betrekking tot het ene of het andere specifieke onderdeel bestrijdt, slaagt zij er daarentegen niet in om aan te tonen dat zij een totaal en samenhangend programma heeft ingevoerd voor de vermindering van alle prioritaire stoffen in alle ontvangende wateren.

100. Zij geeft immers zelf toe dat de kern van de regeling wordt gevormd door het naast elkaar plaatsen van duizenden tijdschema's van werkzaamheden die zijn gericht op het naleven van op plaatselijk niveau vastgestelde doelstellingen en welke even zovele concrete planningen vormen. Dat verklaart het ontbreken van een algemeen tijdschema en eventueel van een totale doelstelling.

101. Er moet derhalve worden geconcludeerd dat volgens de beschrijving van de Franse autoriteiten zelf de door hen vastgestelde maatregelen niet aan de in die rechtspraak opgesomde voorwaarden voldoen.

102. Deze maatregelen maken daarentegen de indruk „concrete maatregelen [te zijn] en niet het resultaat van een algemeen en

13 — Arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punten 39 tot en met 41.

gestructureerd programma voor de vermindering van de verontreiniging, dat is gebaseerd op een onderzoek van de situatie van de ontvangende wateren en bepaalt welke kwaliteitsdoelstellingen moeten worden bereikt". [14]

103. Dit blijkt niet alleen aan de hand van de hierboven aangehaalde verklaring van de Franse autoriteiten, maar volgt eveneens uit het feit dat, zoals genoemde autoriteiten stellen, de hoofdlijn van de betrokken programma's het stelsel van plaatselijke vergunningen is.

104. Verweerster legt immers de nadruk op de verschillende kenmerken van het vergunningstelsel om het centrale belang ervan te verduidelijken voor de tenuitvoerlegging van een geheel van maatregelen dat gedeeltelijk specifiek betrekking heeft op de vermindering van de verontreiniging door gevaarlijke stoffen, dat elementen van een tijdschema bevat en dat is gebaseerd op het in aanmerking nemen van de toestand van de plaatselijke wateren en niet op een nationale standaardwaarde.

105. Het vergunningstelsel omvat volgens haar namelijk alle relevante installaties omdat de wet in het begrip „erkende installatie" alle installaties insluit die de betrokken stoffen kunnen lozen. De vergunningen zijn daarenboven, voorzover nodig, voorzien van een tijdschema waarmee wordt voorgeschreven welke werkzaamheden die nodig zijn om de voor de betrokken wateren vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen te bereiken, moeten worden uitgevoerd.

106. Bovendien kunnen ad hoc besluiten van de prefect, evenals eventuele sectorale maatregelen voor specifieke stoffen de regeling aanvullen.

107. Volgens verweerster heeft zij op deze wijze de kritiek van de Commissie weerlegd, die met name betrekking heeft op de geografische dekking van de Franse maatregelen, op het ontbreken van specifieke stoffen waarop die maatregelen zijn gericht of op de mate van daadwerkelijke uitvoering ervan.

108. Er moet echter worden opgemerkt dat een dergelijk stelsel juist door zijn aard geen programma kan vormen. De vergunningen worden immers afhankelijk van verschillende overwegingen in verband met een plaatselijke situatie verstrekt en niet op basis van een totale planning die prioritaire stoffen, welke globaal zijn omschreven, in iedere waterloop dient te verminderen.

109. Duizenden plaatselijke maatregelen zouden, zelfs indien zij het gehele grondgebied en alle relevante installaties bestrijken, het ontbreken van een totale planning niet compenseren. De diffuse bronnen, die

14 — Arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 45.

niet onder een vergunningstelsel kunnen vallen, vormen hiervan een duidelijk voorbeeld. Net zo onthullend is het voorbeeld van de circulaire van 18 mei 1990, in bijlage bij het verweerschrift, die zelf het „versnipperde" karakter van de tot dan toe genomen maatregelen vermeldt en die volgens de Commissie niet alle litigieuze stoffen omvat en zich beperkt tot een verzoek om een programma op te stellen. Deze kritiek wordt door verweerster niet weerlegd.

110. Uit het voorgaande volgt dat, zoals de Commissie heeft gesteld, de Franse regelgeving, voorzover zij berust op de verlening van vergunningen, voldoet aan een andere verplichting dan die welke bestaat in de opstelling van een programma ter vermindering van de verontreiniging, aangezien het feitelijk door de richtlijn vereiste vergunningstelsel niet samenvalt met de verplichting om programma's vast te stellen die kwaliteitsdoelstellingen voor de wateren bevatten. Het zou derhalve onjuist zijn om te oordelen dat de Franse regering aan haar uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen heeft voldaan op grond dat een stelsel van voorafgaande vergunningen is ingevoerd.

111. Hieruit volgt dat de verplichtingen krachtens artikel 7 van de richtlijn eveneens niet zijn nagekomen doordat de Franse autoriteiten geen programma's in de zin van dat artikel hebben ingevoerd.

De grief betreffende de gebrekkige kennisgeving van de programma's

112. De Commissie verwijt de Franse Republiek, artikel 7 van de richtlijn eveneens te hebben geschonden door de programma's en de resultaten van de toepassing ervan niet in beknopte vorm aan de Commissie mede te delen. Zij herinnert aan het bijzondere belang van deze verplichting in het onderhavige geval, omdat deze mededeling het de Commissie mogelijk moet maken om krachtens lid 7 van dit artikel regelmatig met de lidstaten een onderlinge vergelijking van de programma's te organiseren, ten einde zich ervan te vergewissen dat de tenuitvoerlegging hiervan voldoende geharmoniseerd is en, indien zij zulks nodig acht, hiertoe voorstellen ter zake bij de Raad in te dienen.

113. Volgens de Commissie is een groot aantal documenten niet tijdig aan haar medegedeeld en hadden de door haar ontvangen gegevens niet een zodanige vorm dat zij konden worden vergeleken met de programma's van andere lidstaten, zoals wordt vereist door de richtlijn.

114. De Franse Republiek bevestigt dat zij talrijke gegevens aan de Commissie heeft medegedeeld, het meest recent als bijlage bij haar verweerschrift. De Franse regering bestrijdt niet dat de vorm van de tijdens de precontentieuze procedure aan de Commissie toegezonden documenten het moeilijker kan hebben gemaakt om de fundamentele logica van haar strategie tot omzetting van de richtlijn te begrijpen. Zij wil bijgevolg

deze verschillende documenten nog eens onderzoeken om aan te tonen dat de in deze verscheidene vormen van correspondentie voorgelegde maatregelen overeenkomstig artikel 7, lid 6, van de richtlijn aan de Commissie zijn medegedeeld.

115. Terwijl zij toegeeft dat als gevolg van het sterk gedecentraliseerde karakter van dit programma de gebrekkige communicatie met de Commissie onvermijdelijk was, stelt deze regering tenslotte dat de Franse autoriteiten bezig zijn instrumenten te ontwikkelen waarmee de verzameling van inlichtingen en de toezending van de verkregen resultaten aan de Commissie beter kunnen worden gewaarborgd.

116. Hoe dan ook, zoals ik reeds heb opgemerkt, vormen de door de Franse autoriteiten vastgestelde maatregelen geen programma in de zin van de richtlijn. Hieruit volgt onvermijdelijk dat bedoelde autoriteiten een dergelijk programma niet aan de Commissie hebben kunnen mededelen, welke inlichtingen ook zij wel aan laatstgenoemde hebben toegezonden.

117. Hieruit volgt noodzakelijkerwijs dat met betrekking tot dit punt de niet-nakoming eveneens vaststaat.

118. Ik zal de argumenten van partijen op dit punt derhalve zuiver subsidiair nader onderzoeken.

119. De Commissie wijst herhaaldelijk met nadruk op de ontoereikendheid van de inlichtingen die zij van de Franse autoriteiten heeft ontvangen.

120. Zo stelt zij bijvoorbeeld dat de concrete resultaten van de tenuitvoerlegging van het „nationaal programma" nooit aan haar zijn medegedeeld. Aangaande de „sectorale programma's" die door verweerster zijn aangevoerd, stelt de Commissie dat zij nooit is geïnformeerd over de resultaten van de vermindering van de verontreiniging, noch over de technische ontwikkelingen of de ontwikkeling van het juridisch kader. Zij is evenmin geïnformeerd over de vraag of de tien bedrijfstakken die door bedoelde programma's worden bestreken, de enige zijn die de 99 prioritaire stoffen lozen die in het Franse nationale kader relevant zijn.

121. Wat de „plaatselijke programma's ter vermindering van de belangrijkste industriële lozingen" betreft merkt de Commissie op dat aan haar geen enkele wetstekst, voorschrift of administratieve maatregel is toegezonden die de grondslag ervoor zou vormen, hoewel het juridisch kader lijkt te zijn ontwikkeld.

122. De Commissie betoogt eveneens dat de door de Franse regering overgelegde stukken met betrekking tot deze plaatselijke programma's uiterst vaag zijn. Zij benadrukt dat van geen van die programma's een enkel voorbeeld, zelfs niet in beknopte vorm, is verschaft, hetgeen overigens voldoende is om een schending van artikel 7, lid 6, van de richtlijn te vormen, en dat uit geen enkel toegezonden stuk van de Franse autoriteiten blijkt dat bedoelde programma's daadwerkelijk ten uitvoer zijn gelegd.

123. Verzoekster uit gelijkluidende verwijten met betrekking tot de maatregelen betreffende diffuse stoffen.

124. Met betrekking tot het stelsel van voorafgaande lozingsvergunningen merkt de Commissie op dat het besluit van 25 april 1995, dat het besluit van 1 maart 1993 heeft aangevuld, niet aan haar ter kennis is gebracht. Hetzelfde geldt voor de resultaten van de inventarisatie van de in de wateren geloosde stoffen, waarvan iedere vermelding uiteindelijk uit de door de Franse regering toegezonden stukken is verdwenen, zodat niet is gebleken dat deze is afgerond. De Commissie heeft evenmin enigerlei mededeling ontvangen over het juridisch kader van de „meerjarige interventieprogramma's van de financiële diensten van de zes waterautoriteiten".

125. De Commissie stelt vervolgens dat het feit dat de Franse regering de verschillende onderdelen van een op 26 november 1996 medegedeeld verslag met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de richtlijn niet als programma heeft aangeduid, in ieder geval een schending oplevert van de uit artikel 7, lid 6, van de richtlijn voortvloeiende verplichting, die verschilt van de verplichting krachtens artikel 13, lid 1, welke een uitvloeisel is van de bij richtlijn 91/692 ingevoerde wijziging.

126. Zij voegt daaraan toe dat dit verslag aanzienlijke en niet verklaarde verschillen bevat met de eerder door de Franse regering toegezonden stukken die eveneens betrekking hadden op de tenuitvoerlegging van de richtlijn, aangezien dat verslag het nationaal programma niet meer vermeldt, evenmin als de plaatselijke verminderingsprogramma's, de maatregelen betreffende de diffuse bronnen en de ongevallen. Daarentegen bevat het veel verwijzingen naar een „programma", zonder een nadere omschrijving, en naar een programma met betrekking tot de regio Nord-Pas-de-Calais, waarvan de Commissie evenmin een afschrift heeft ontvangen.

127. Wat de eveneens in het verslag van 1996 vermelde circulaire van 18 mei 1990 betreft, stelt de Commissie dat deze niet aan haar is medegedeeld.

128. Verweerster herinnert in dit verband eveneens aan het fundamentele karakter van de vergunningsbesluiten voor haar programma ter vermindering van de verontreiniging.

129. Dienaangaande preciseert de Franse regering allereerst dat zij haar stelsel wel degelijk aan de Commissie heeft medegedeeld, met name in het antwoord op de ingebrekestelling en de latere stukken, en dat de inhoud van het verslag van 26 november 1996 niet een nieuw programma samenvatte, maar zich beperkte tot het verduidelijken van de grote lijnen van het Franse programma, waarvan de hoofdlijn, te weten de uitvoering van werkzaamheden in de erkende installaties wanneer de lozingen niet overeenkomen met de op plaatselijk niveau opgestelde kwaliteitsdoelstellingen voor de wateren, van het begin af aan was vastgesteld.

130. Onder verwijzing naar het reeds aangehaalde arrest Commissie/Duitsland [15] voert de Franse regering aan dat zij het niet nodig heeft gevonden iedere analyse van de lozingen en ieder besluit waarin werkzaamheden werden voorgeschreven mede te delen, aangezien het voornaamste doel van de mededeling van de programma's aan de Commissie de organisatie van een „onderlinge vergelijking" tussen de ten uitvoer gelegde programma's is, ten einde ervaringen uit te wisselen of de ontwikkeling van toekomstige communautaire regels te vergemakkelijken. Volgens haar is het derhalve minder de opsomming van iedere ondernomen werkzaamheid dan wel vooral het verband tussen de strijd tegen de waterverontreiniging en het vergunningstelsel voor de erkende installaties, dat in het kader van de krachtens artikel 7, lid 7 van de richtlijn georganiseerde onderlinge vergelijking relevant lijkt.

131. Het lijkt voor de Franse regering immers duidelijk dat de Commissie niet een mededeling van iedere analyse van de lozingen en alle voorgeschreven werkzaamheden wil hebben, aangezien het belangrijkste doel van de mededeling van de programma's aan de Commissie is, dankzij de bijdrage van de lidstaten tot het meest doeltreffende stelsel te komen.

132. Aangaande de ontbrekende mededeling betreffende de „plaatselijke programma's" stellen de Franse autoriteiten dat dit de programma's zijn die worden bedoeld in het besluit dat voorkomt in het tweede deel van het antwoord op de ingebrekestelling en dat de wettelijke grondslag, artikel 68 van het besluit betreffende lozingen van erkende installaties, zeer zeker aan de Commissie is medegedeeld. Volgens haar gaat het hier niet om documenten die zij aan de Commissie zou hebben moeten mededelen, maar om een term welke aangeeft op welke wijze van de vergunningsbesluiten gebruik kan worden gemaakt.

133. Verweerster is dan ook van mening dat zij een nationaal programma heeft overgelegd waarvan de beschrijving duidelijk de belangrijke grondbeginselen uiteenzet: lokale toepassing door middel van de regelgeving met betrekking tot de erkende installaties in samenhang met op plaatselijk niveau opgestelde kwaliteitsdoelstellingen, medefinanciering van de werkzaamheden door de waterautoriteiten en maatregelen per sector of per product voor de minderheid van de lozingen die niet van erkende installaties afkomstig zijn. Zij is bijgevolg van oordeel dat het onjuist is, het verslag van 1996 te betitelen als een samenvatting

15 — Punten 31 en 32.

van een geheel nieuw programma dat nooit is medegedeeld, terwijl in dat verslag enkel de grote lijnen van het Franse programma worden verduidelijkt en de eerste gemeten resultaten worden verstrekt.

134. Wat de hiervoor vermelde inventarisatie betreft stelt verweerster zich op het standpunt dat zij heeft aangetoond dat deze tot een goed einde is gebracht en in samengevatte vorm aan de Commissie is toegezonden.

135. De circulaire van 18 mei 1990, ten slotte, is volgens haar per telefax van 27 juni 2000 informeel aan de Commissie toegezonden en in ieder geval bij het verweerschrift bijgevoegd.

136. Er moet echter worden benadrukt dat voor de vaststelling van een mogelijke niet-nakoming alleen de inlichtingen in aanmerking kunnen worden genomen, die vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn zijn verstrekt. [16] Bovendien kan een eenvoudige informele toezending niet als een kennisgeving van maatregelen tot omzetting van een richtlijn worden beschouwd.

16 — Arrest van 21 juni 2001, Commissie/Luxemburg (C-119/00, Jurispr. blz. I-4795).

137. Verweerster voegt hieraan toe dat het haar tegenstrijdig voorkomt om een kennisgeving van de circulaire met betrekking tot de inventarisatie te eisen, terwijl wordt gesteld dat deze geen programma in de zin van de richtlijn vormt. De Commissie antwoordt echter terecht dat het voor haar zonder een dergelijke kennisgeving onmogelijk is om te beoordelen of de inhoud van de circulaire in overeenstemming is met het begrip programma in de zin van de richtlijn.

138. Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek niet alle door de Commissie geuite kritiek weerlegt. Zoals gezien geeft zij zelf daarenboven met name toe dat als gevolg van het feit van zowel de verschillen in de gebruikte terminologie als het zeer gedecentraliseerde karakter van haar programma, de toezending van inlichtingen aan de Commissie voor verbetering vatbaar is en dat daartoe maatregelen moeten worden getroffen.

139. Hoe het ook zij, de niet-nakoming staat vast.

Conclusie

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

— vast te stellen dat de Franse Republiek de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen 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, voor de in de bijlage bij het verzoekschrift opgesomde 99 gevaarlijke stoffen geen programma's vast te stellen ter vermindering van de verontreiniging, welke eveneens kwaliteitsdoelstellingen omvatten, en die programma's en de resultaten van de toepassing ervan niet in beknopte vorm aan de Commissie mede te delen;

— de Franse Republiek in de kosten te verwijzen.