FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 11 juli 2002 [1]

I — Inledning

1. Rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö [2] (nedan kallat direktivet) har varit föremål för EG-domstolens uppmärksamhet vid ett flertal tillfällen. [3]

2. Denna gång har domstolen ombetts att granska den talan som väckts av kommissionen angående Republiken Frankrikes genomförande av direktivet.

3. De franska myndigheterna har närmare bestämt kritiserats för att i strid med artikel 7 i direktivet inte ha upprättat program för att minska föroreningar innefattande kvalitetsmål för de 99 farliga ämnen som räknas upp i bilaga till talan samt för att inte ha lämnat sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande till kommissionen.

II — Tillämpliga bestämmelser

4. Direktivet syftar till att förorening av vattenmiljön genom vissa särskilt farliga ämnen som är uppräknade i förteckning I i bilagan till direktivet (nedan kallad förteckning I) skall upphöra och att föroreningar av vattenmiljön genom vissa andra farliga ämnen som är uppräknade i förteckning II i bilagan (nedan kallad förteckning II) skall minska. Medlemsstaterna skall i enlighet med artikel 2 i direktivet vidta lämpliga åtgärder för att uppnå detta mål.

5. Vad gäller de ämnen som omfattas av förteckning I skall medlemsstaterna, i enlighet med artiklarna 3 och 5 i direktivet, kräva förhandstillstånd för alla utsläpp i

1 — Originalspråk: franska.

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

3 — Se domarna av den 11 juni 1998 i de förenade målen C-232/95 och C-233/95, kommissionen mot Grekland (REG 1998, s. I-3343), och i mål C-206/96, kommissionen mot Luxemburg (REG 1998, s. I-3401), samt av den 1 oktober 1998 i mål C-285/96, kommissionen mot Italien (REG 1998, s. I-5935), av den 25 november 1998 i mål C-214/96, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-7661), av den 21 januari 1999 i mål C-207/97, kommissionen mot Belgien (REG 1999, s. I-275), av den 11 november 1999 i mål C-184/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-7837), av den 25 maj 2000 i mål C-384/97, kommissionen mot Grekland (REG 2000, s. I-3823), av den 13 juli 2000 i mål C-261/98, kommissionen mot Portugal (REG 2000, s. I-5905) och av den 10 maj 2001 i mål C-152/98, kommissionen mot Nederländerna (REG 2001, s. I-3463).

vattenmiljön från de behöriga myndigheterna och fastställa utsläppsnormer som inte får överstiga vissa gränsvärden. Gränsvärdena fastställs av rådet på grundval av den inverkan som ämnena har på vattenmiljön.

6. Förteckning II omfattar, enligt första strecksatsen, ämnen som tillhör familjerna och grupperna i förteckning I men för vilka sådana gränsvärden för utsläpp som avses i artikel 6 i direktivet ännu inte har fastställts av rådet. Rådet har fastställt gränsvärden för 18 ämnen och har fått förslag för 15 andra. För närvarande är det således 99 ämnen som omfattas av förteckning I som ingår i första strecksatsen i förteckning II.

7. Dessutom omfattar förteckning II, enligt andra strecksatsen, vissa ämnen som har en skadlig inverkan på vattenmiljön, vilken inverkan dock kan begränsas till ett givet område och vilken beror på recipientens särskilda egenskaper och belägenhet.

8. Enligt artikel 2 i direktivet avser den ordning som gäller för ämnena i förteckning II att minska förorening av vatten genom dessa ämnen med hjälp av lämpliga åtgärder som medlemsstaterna skall vidta.

9. Dessa åtgärder preciseras i artikel 7 i direktivet, vilken har följande lydelse:

"1. För att begränsa förorening av de vatten som avses i artikel 1 genom ämnena i förteckning II skall medlemsstaterna upprätta program, vid vilkas genomförande de metoder som nämns i punkterna 2 och 3 skall tillämpas.

2. Förhandstillstånd skall krävas för alla utsläpp som sker till de vatten som avses i artikel 1 och som kan innehålla något av ämnena i förteckning II. Genom tillståndet, som meddelas av den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten, skall utsläppsnormer fastställas, vilka skall grundas på de kvalitetsmål som fastställs enligt punkt 3.

3. Programmen som avses i punkt 1 skall innehålla kvalitetsmål för vatten, vilka skall överensstämma med befintliga rådsdirektiv.

4. Programmen får även innehålla särskilda bestämmelser om sammansättningen och användningen av ämnen eller grupper av ämnen och varor, varvid hänsyn skall tas till de senaste tekniska framstegen i den utsträckning det framstår som ekonomiskt rimligt.

5. Programmen skall innehålla tidsfrister för genomförandet.

6. Sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande skall lämnas till kommissionen.

7. För att säkerställa att programmen genomförs på ett samordnat sätt skall kommissionen i samråd med medlemsstaterna tillse att jämförande utvärderingar regelbundet utförs. Om kommissionen anser det lämpligt, skall den tillställa rådet lämpliga förslag i detta syfte."

10. I artikel 13.1 i direktivet, i dess ändrade lydelse enligt rådets direktiv 91/692/EEG av den 23 december 1991 om att standardisera och rationalisera rapporteringen om genomförandet av vissa direktiv om miljön,[4] föreskrivs följande:

"Vart tredje år skall medlemsstaterna lämna uppgifter till kommissionen om genomförandet av detta direktiv genom en områdesrapport, som även skall omfatta andra relevanta gemenskapsdirektiv. Rapporten skall utarbetas på grundval av frågeformulär eller mallar som kommissionen fastställer enligt förfarandet i artikel 6 i direktiv 91/692/EEG. Frågeformuläret eller mallarna skall lämnas till medlemsstaterna sex månader innan den period börjar som rapporten skall avse. Rapporten skall sändas till kommissionen senast nio månader efter utgången av den treårsperiod som rapporten avser.

Den första rapporten skall omfatta perioden 1993—1995.

..."

III — Bedömning

11. Kommissionen har i sin ansökan påpekat att i enlighet med artikel 7.1 i direktivet, jämförd med artikel 1 i detsamma, är medlemsstaterna skyldiga att upprätta program med kvalitetsmål för att minska vattenförorening inom en bestämd tidsperiod. Varje utsläpp i berörda vatten skall omfattas av ett förhandstillstånd som meddelas av den behöriga myndigheten, vilken fastställer utsläppsnormer som beräknas på grundval av de kvalitetsmål som fastställs i programmen.

4 — EGT L 377, s. 48; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 208.

12. Enligt kommissionen är kvalitetsmålen således en kvalitetsmätare i förhållande till vilken tillstånd till utsläpp kan ges samtidigt som de utgör en oskiljaktig del av de program som föreskrivs i artikeln, vilka blir ofullständiga i eventuell avsaknad av kvalitetsmålen. I avsaknad av program och kvalitetsmål kan tillstånd följaktligen inte ha getts i enlighet med artikel 7.2 i direktivet.

13. Kommissionen har konstaterat att Republiken Frankrike inte har genomfört något (eller några) program för att minska föroreningar genom farliga ämnen i den mening som avses i artikel 7 i direktivet. Den har anfört att detta konstaterande inte nödvändigtvis utesluter att denna medlemsstat, trots underlåtenheten att vidta åtgärder för att upprätta program enligt direktivet, har kunnat genomföra skyldigheten att bestämma kvalitetsmål för de vatten som mottar utsläpp vilka enligt artikel 7.2 i direktivet är nödvändiga för att fastställa utsläppsnormerna. Kommissionen har dock gjort gällande att så inte är fallet i det aktuella målet.

14. Kommissionens kritik avser således två huvudpunkter, den har nämligen å ena sidan hävdat att de åtgärder som den franska regeringen har redovisat och som framställts som avsedda att genomföra artikel 7 i direktivet inte utgör program för att minska föroreningar som orsakas av alla relevanta ämnen i förteckning II i artikelns mening och har å andra sidan kritiserat de franska myndigheterna för att inte ha fastställt kvalitetsmål för de vatten som mottar utsläpp av dessa ämnen.

15. Det bör emellertid understrykas att det i artikel 7.3 i direktivet uttryckligen anges att programmen enligt punkt 1 skall innehålla kvalitetsmål för vatten. Av detta följer med nödvändighet, vilket kommissionen för övrigt har erinrat om, att då en medlemsstat inte har fastställt sådana mål har den oundvikligen försummat sin skyldighet att upprätta program. Frågan om den i en sådan situation även har försummat denna skyldighet på någon annan grund, till exempel underlåtenhet att föreskriva en övergripande planering som är tydlig och sammanhängande, är enligt min mening av underordnad betydelse eftersom medlemsstaten i avsaknad av kvalitetsmål under alla omständigheter har försummat skyldigheten att upprätta program.

16. Jag kommer därför att pröva denna anmärkning först även om kommissionen har tagit upp den som andra anmärkning i sin ansökan.

Avsaknaden av kvalitetsmål för vatten som mottar utsläpp av ämnen i förteckning II

17. Sökanden har, som framgått ovan, betonat att kvalitetsmålen utgör den kvalitetsmätare i förhållande till vilken till-

stånd till utsläpp kan beviljas och att tillstånd i avsaknad av sådana mål inte kan ha beviljats i överensstämmelse med artikel 7.2 i direktivet. Enligt kommissionen skulle dessa mål ha definierats med hänsyn till den vattenmiljö och det vattenområde som mottar utsläpp med hänsyn till alla utsläpp som berör ett visst vattenområde oavsett utsläppens natur och ursprung.

18. Av detta följer att tillstånd inte kan ges för nya utsläpp av ett visst ämne om en viss vattenmiljö som mottar utsläpp innehåller detta ämne i en omfattning som överstiger vad som följer av de tillämpliga kvalitetsmålen, oavsett vilka utsläppsnormer som gäller.

19. Kommissionen har likaså anfört att de utsläppsnormer som skall föreskrivas i tillstånden inte kan fastställas på ett generellt och abstrakt sätt utan måste fastställas från fall till fall i förhållande till situationen i den berörda vattenmiljön som mottar utsläpp för att kvalitetsmålen skall kunna upprätthållas.

20. Det följer även av EG-domstolens praxis, särskilt av den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Tyskland [5], att upprättandet av sådana mål för varje vattenområde och för varje ämne är tvingande.

21. De åtgärder som den franska regeringen har redovisat täcker emellertid inte alla de relevanta vattenområdena och motsvarar under alla omständigheter inte begreppet kvalitetsmål så som det har definierats.

22. Svaranden har bestritt kommissionens bedömning och anser sig tvärtom ha vidtagit de åtgärder som krävs enligt direktivet.

23. Den franska regeringen har särskilt anfört att definitionen av kvalitetsmål har införts genom loi n° 64-1245 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (lag angående förvaltningen och indelningen av vatten samt bekämpningen av deras förorening) av den 16 december 1964 [6].

24. De två nivåer som är relevanta för definitionen av dessa mål har definierats genom cirkuläret av den 17 mars 1978 angående politiken för kvalitetsmål för vattendrag, delar av vattendrag, kanaler, sjöar eller dammar. Det gemensamma rättssystemet bygger på att det i varje departement utvecklas kartor med kvalitetsmål, där målen som departementet fastställt grupperas efter kvalitet för varje vattendrag för sig.

5 — Punkterna 33—36.

6 — JORF av den 18 december 1964, s. 11258.

25. Den franska regeringen har förklarat att dessa kartor utgör ett nödvändigt verktyg för genomförandet av loi n° 76-663 relative aux installations classées pour la protection de l'environment (lag angående anläggningar klassificerade för miljöskydd) av den 19 juli 1976. [7] I denna lag föreskrivs nämligen att kungörelser i vilka tillstånd ges för verksamheten vid cirka 65 000 industriella anläggningar skall utfärdas. Kungörelserna skall också innehålla bestämmelser för utsläpp som fastställts med hänvisning till de kvalitetsmål som har upprättats för varje vattendrag.

26. Enligt den franska regeringen har kvalitetsmålen definierats i enlighet med bedömningskriterier för den allmänna vattenkvaliteten som Institutet för hydrologisk forskning utarbetade år 1971. Enligt dessa kan fem nivåer på vattenkvalitet urskiljas där varje nivå innebär att hänsyn tas till ett stort antal parametrar. Den franska regeringen har i detta avseende klargjort att, även om inte alla dessa parametrar faller inom ramen för bekämpningen av farliga ämnen, en av dem särskilt avser koncentrationen i vatten av farliga ämnen som härrör från industriella utsläpp. Det innebär dock inte att koncentrationen av alla de 99 ämnen som räknas upp i förteckning II mäts i alla berörda vatten.

27. Särskilda mål finns även i de fall vattnen berörs av ett särskilt gemenskapsdirektiv, nämligen avseende skaldjursvatten, vatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden, ytvatten för dricksvattenframställning och badvatten.

28. Genom cirkulär nr 90-55 av den 18 maj 1990 angående giftiga utsläpp i vatten (nedan kallat cirkuläret av den 18 maj 1990) har miljöministeriet beslutat att en inventering av industriella utsläpp som särskilt rör de 132 ämnen som räknas upp i förteckning II skall genomföras på regional nivå. Denna inventering skall genomföras efter undersökningar av de industriella processerna i de klassificerade anläggningarna och genom analyser av de utsläpp som görs. Den franska regeringen har understrukit att denna inventering har genomförts på regional nivå och möjliggjort granskning av tillståndskungörelserna för nämnda anläggningar när det har krävts.

29. För att förstärka regleringens rättsliga grund har Republiken Frankrike antagit loi nr 92-3 (lag angående vatten) av den 3 januari 1992 [8] och utfärdat kungörelsen av den 1 mars 1993 angående provtagning och konsumtion av vatten liksom angående alla slags utsläpp från tillståndspliktiga anläggningar som klassificerats till skydd för miljön. [9] Enligt denna reglering skall kvalitetsmål fastställas för varje vattendrag för sig och hänsyn tas till dessa mål genom tillämpningen av regleringen för klassificerade anläggningar liksom genom att gräns-

7 — JORF av den 20 juli 1976, s. 4320.

8 — JORF av den 4 januari 1992, s. 2946.

9 — JORF av den 28 mars 1993, s. 5283.

värden för de ämnen som räknas upp i förteckningarna I och II till direktivet skall antas när det är föreskrivet. Den franska regeringen har klargjort att dessa nationella gränsvärden kan skärpas på departementsnivå om prefekten anser det nödvändigt på grundval av analyser av kvalitetsmålen för vatten. Den har också klargjort att de sektoriella åtgärderna kompletteras genom kungörelsen av den 1 mars 1993 då det i kungörelsen definieras en serie föreskrifter som måste respekteras av de industrier som huvudsakligen berörs av utsläpp av de aktuella ämnena.

30. Den franska regeringen har inte bestritt att den måste grunda sitt tillståndssystem på kvalitetsmål för vattendrag. Den har i detta avseende betonat att den faktiskt har utarbetat sådana mål för varje vattendrag för sig och att en av parametrarna är omfattningen av industriella utsläpp.

31. Den har däremot gjort gällande att det inte någonstans föreskrivs att dessa mål måste anges för varje ämne för sig, samt att den tolkning av begreppet "mål" som kommissionen förordar är omöjlig att tillämpa, för komplicerad och medför orimliga kostnader. Antalet berörda ämnen och kombinationerna av dessa som skulle behöva undersökas är nästan oändligt. Dessutom förbigår ett sådant tillvägagångssätt, ämne för ämne, föroreningarnas samverkande effekter (positiva eller negativa).

32. De samlade målen som den franska regeringen har använt utgör tvärtom en korrekt tillämpning av direktivet.

33. Den har i detta avseende gjort gällande att det enligt det franska systemet är möjligt att särskilt mäta utsläppen av farliga ämnen som omfattas av direktivets förteckningar och att upprätthålla kvalitetsmål för vatten för varje vattendrag på grundval av flera parametrar, varav en endast berör dessa ämnen.

34. Det följer nämligen av de kriterier på vilka bedömningen av kvalitetsmålen grundar sig, vilka har redovisats för kommissionen i en bilaga till svaromålet, att ett av dessa kriterier, bioindexet, särskilt avser farliga ämnen och endast dessa. Enligt den franska regeringen är ett samlat index således även en sifferuppgift vilken gör det möjligt att fastställa den exakta utsläppsnivån för de planerade tillstånden utan att fastställa utsläppsmålen för varje ämne för sig.

35. Tvärtemot kommissionen menar svaranden att dess tolkning av direktivet inte motsägs i någon av domstolens domar. Domstolen har nämligen aldrig tolkat artikel 7 i direktivet, vilken är obestämd på den punkten, som en skyldighet att definiera mål för varje ämne för sig för varje vattendrag.

36. Även om domstolen i sin dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland har erinrat om vikten av att definiera kvalitetsmål inom ramen för det programinriktade tillvägagångssättet hänvisar den enligt den franska regeringen endast till mål "för samtliga ämnen" och preciserar aldrig att dessa mål skall avse varje enskilt ämne. Frågan gäller därför om vart och ett av de 99 ämnena måste utgöra en parameter som är föremål för en åtgärd och ett kvalitetsmål eller om det är möjligt att samla alla eller några av dessa 99 ämnen i en enda parameter avseende farliga ämnen som är föremål för tillsyn och ett kvalitetsmål.

37. Kommissionen, som har ifrågasatt om de franska myndigheterna verkligen har genomfört sådana generella parametrar, har gjort gällande att dessa under alla omständigheter inte motsvarar direktivets krav. Den har i detta avseende anfört att de kvalitetsmål som skall upprättas enligt artikel 7 i direktivet särskilt måste hänföra sig till de ämnen som avses i förteckning II i bilagan till det nämnda direktivet. Generella mål, såsom strävan efter en god ekologisk vattenkvalitet som definierats utan hänvisning till direktivet, är inte godtagbara.

38. Om kvalitetsmålen kunde fastställas för summan av enskilda parametrar visar enligt kommissionen erfarenheten dock att de använda parametrarna inte föreskriver tillräckligt stränga värden för varje beståndsdel tagen för sig. Den har i detta avseende nämnt exemplet med parametern AOX, som täcker den totala mängden av klorhaltiga organiska beståndsdelar och som på grund av tekniska skäl inte kan fastställas och kontrolleras på de låga koncentrationsnivåer som är lämpliga för vissa av de beståndsdelar som ingår i denna familj av ämnen.

39. Kvalitetsmålen hänvisar till kemiska och biologiska egenskaper för den miljö som mottar utsläpp. De måste således upprättas på ett precist sätt och följaktligen anges i siffror för varje ämne. Det är inte möjligt att beräkna utsläppsnormer utan sådana mål i siffror.

40. Det skall konstateras att svarandens påstående inte har något stöd i rättspraxis.

41. I den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Nederländerna hänvisade domstolen uttryckligen till skyldigheten att fastställa gränsvärden för de 114 prioriterade ämnena.[10] Den erinrade där likaså om det nära sambandet mellan vattenmiljöns kvalitet och halten av förorenande ämnen. Av detta följer att denna halt måste fastställas noggrant för vart och

10 — Punkt 34.

ett av de sagda ämnena och att en enkel sammanfattande uppgift inte är tillräcklig i det avseendet.

42. Domstolen ansåg likaså i den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Belgien att det ålåg Konungariket Belgien att fastställa kvalitetsmål för de 99 ämnen som räknades upp i bilaga till talan, vilka är desamma som de som kommissionen har angett i det nu aktuella målet.

43. Även om det är riktigt att uttrycket "samtliga ämnen", vilket används i punkt 34 i den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Tyskland och som svaranden stöder sig på, inte ger någon absolut säkerhet måste det läsas i ljuset av domens sammanhang och särskilt domstolens påminnelse om föroreningar "av samtliga ämnen" i fråga. [11]

44. Vad gäller svarandens argument att det är praktiskt omöjligt att fastställa mål för alla ämnena i fråga skall det erinras om att en liknande argumentation redan har förkastats av domstolen i den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Nederländerna. I det målet ansåg domstolen att svårigheter att identifiera ämnen inte kunde befria en medlemsstat från skyldigheten att införliva direktivet och påminde om att denna medlemsstat skulle ha kunnat kontakta kommissionen eller i god tid låta genomföra vetenskapliga studier.

45. Jag instämmer dessutom i kommissionens analys, som svaranden för övrigt inte har motbevisat, enligt vilken användandet av samlade parametrar inte alltid gör det möjligt att föreskriva tillräckligt stränga värden för varje beståndsdel tagen för sig. Sådana parametrar kan därför inte anses som ett relevant kvalitetsmål med hänsyn till direktivet.

46. Det skall tilläggas att, även om man antar att tillvägagångssättet med samlade mål i princip skulle vara förenligt med direktivets krav som de tolkats av domstolen, vilket det inte är, instämmer jag i kommissionens övriga kritik av de franska myndigheternas tillvägagångssätt.

47. Det verkar självklart att en metod, som grundar sig på fem övergripande kvalitetsnivåer som definieras på grundval av ett flertal parametrar varav endast en avser de farliga ämnena, inte kan bidra till bekämpningen av dessa ämnen med den prioritet som anges i direktivet. Tvärtom verkar den innebära att de ovannämnda globala målen blir en följd av en kompromiss mellan många överväganden, vilka alla inte nöd-

11 — Punkt 56.

vändigtvis har samband med bekämpningen av de ämnen som finns uppräknade i bilagan till direktivet. Det följer av ordalydelsen i artikel 7 att målen som avses tvärtom särskilt måste gälla minskningen av dessa.

48. Det skall slutligen konstateras att svaranden inte har skingrat de tvivel angående det faktiska genomförandet av de omtvistade åtgärderna som kommissionen har lagt fram. Lag nr 92-3 är till exempel en generell akt som särskilt verkställs genom kungörelsen av den 1 mars 1993, vilken anger många gränsvärden. Kommissionen har dock noterat att förordningen har upphävts av Conseil d'État, vilket Republiken Frankrike inte har bestritt.

49. Av det ovan anförda följer att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte fastställa kvalitetsmål för de 99 ämnen som räknas upp i bilaga till talan.

50. Eftersom de program som medlemsstaterna skall upprätta enligt artikel 7 i direktivet omfattar sådana mål följer det dessutom av ovan att svaranden inte har kunnat upprätta sådana program och att kommissionens anmärkning angående avsaknaden av sådana program skall godtas.

51. Det är därför endast för fullständighetens skull som det skall undersökas om de åtgärder som den franska regeringen har redovisat inte skall anses utgöra ett program i direktivets mening även av andra skäl och om underlåtenheten att uppfylla skyldigheterna i artikel 7 i direktivet följaktligen föreligger i två avseenden.

Upprättande av program för minskning av föroreningar orsakade av ämnena i förteckning II

52. Kommissionen har av den rättspraxis som finns angående direktivet dragit slutsatsen att de program som avses i dess artikel 7 skall

— vara specifika och syfta till att minska föroreningar som orsakas av samtliga relevanta ämnen i förteckning II samt skilja sig både från allmänna saneringsprogram och från en samling punktåtgärder som syftar till att minska vattenförorening,

— innehålla en öppen, fullständig och konsekvent struktur i form av en konkret och tydlig plan,

— innefatta fastställandet av konkreta mål för att minska utsläppen som skall uppnås inom föreskrivna tidsfrister,

53. Kommissionen har därefter granskat de åtgärder som de franska myndigheterna vidtagit i ljuset av dessa kriterier.

— omfatta hela den berörda staten,

54. Kommissionen har för det första gjort en heltäckande analys av det nationella program eller av det åtgärdsprogram som syftar till minskning av utsläpp av giftiga ämnen som har meddelats i bilaga till skrivelsen av den 25 oktober 1991, genom vilken svaranden besvarade den formella underrättelsen av den 26 februari 1991. Enligt kommissionen framstår detta program som en serie åtgärder som inte är koordinerade sinsemellan och i programmet anges varken målsättningar eller en övergripande tidsplan. Följaktligen har det inte karaktären av en konkret och tydlig plan genom vilken konkreta mål för minskning av utsläpp vilka skall uppnås inom fastställda tidsfrister föreskrivs.

— avse de ämnen och de ämnesgrupper i förteckning II som kan finnas i medlemsstatens vatten. Identifieringen av relevanta ämnen skall verkställas av de kompetenta myndigheterna på grundval av en förstudie av vatten som mottar utsläpp, varvid de 99 ämnen som nämns i kommissionens kommunikation från 1982 måste ingå i de åtgärder som medlemsstaten vidtar utom om dessa ämnen inte finns i dess vatten,

— innefatta, vilket framgår ovan, kvalitetsmål på grundval av en särskild undersökning av varje särskilt vattenområde i vilket utsläpp sker, i förhållande till vilka de utsläppsnormer som fastställs i tillstånden skall beräknas och

55. Kommissionen har understrukit att samtliga vatten inom det franska territoriet i vilka utsläpp sker inte täcks och att det i skrivelsen inte nämns något om den territoriella omfattningen. Dessutom har ingenting angående kustvatten och vattenområden getts in.

— delges kommissionen på ett sätt som gör att kommissionen lätt kan utföra jämförande utvärderingar och kontrollera att programmen genomförs på ett samordnat sätt i samtliga medlemsstater.

56. För övrigt avser det nationella programmet generellt inget särskilt ämne för vilket en minskning är planerad. Kommissionen har understrukit att, även om vissa av åtgärderna i programmet (såsom den förberedande inventeringen av ämnen som släpps ut och åtgärderna som reglerar utsläppen från klassificerade anläggningar)

berör de 99 prioriterade ämnena, kan de trots det inte kvalificeras som så kallade program. Vad gäller övriga åtgärder i detta nationella program görs ingen tydlig hänvisning till de farliga ämnen som avses i förteckning II. Kommissionen har i detta avseende klargjort att medlemsstaterna i praktiken skulle kunna koncentrera sina ansträngningar på namngivna ämnen. Denna individualisering skulle för övrigt underlätta fastställandet av kvalitetsmål och möjliggöra att en bättre kontroll av de ifrågavarande programmens genomförande säkerställs.

57. Kommissionen har dragit slutsatsen att detta nationella program inte motsvarar begreppet program i den mening som avses i artikel 7.1, 7.5 och 7.6 i direktivet.

58. Den franska regeringen har bekräftat att dess svar på den formella underrättelsen kan betecknas som en översikt över de åtgärder som Republiken Frankrike har vidtagit för att genomföra artikel 7 i direktivet.

59. Svaranden har noterat att kommissionen har medgett att cirkuläret av den 18 maj 1990 som har bifogats svaromålet innehåller ett mål i siffror för minskning av föroreningar som omfattar hela territoriet för åren 1985—1995. Den har också understrukit att om det varken finns någon övergripande tidsplan eller något övergripande mål beror det på att målen och programmen måste bestämmas för varje vattendrag för sig. Huvudbestämmelsen i det franska programmet består i själva verket av samordnandet av tusentals tidsplaner för insatser som syftar till att de mål som har fastställts lokalt och som utgör lika många konkreta planer skall respekteras.

60. Vad gäller kommissionens påpekande att programmet inte avser något särskilt ämne har den franska regeringen anfört att det är genom tillståndskungörelsen för den enskilda anläggningen som det fastställs vilka farliga ämnen som riskerar att släppas ut i vattnet, dessa ämnens inverkan på vattnet samt det eventuella behovet av ytterligare insatser och en tidsplan för genomförandet av dessa insatser.

61. Den franska regeringen har särskilt framhållit att den väsentliga delen i dess åtgärder framgår av kriterierna som gäller för beviljandet av tillstånd för klassificerade anläggningar. Dessa tillstånd beviljas genom prefekturkungörelser på grundval av kvalitetsmål för vatten i vilka utsläpp avses ske. Enligt den franska regeringen styr dessa mål alla åtgärder med syfte att minska de industriella föroreningarna som vidtas av de lokala förvaltningarna i den franska administrationen.

62. Den franska regeringen har också klargjort att det inte är någon mening

med att identifiera ett särskilt ämne på nationell nivå, när det handlar om att tillämpa direktivet på ett lokalt relevant sätt genom att identifiera ämnen och genom att göra insatser för att minska utsläppen av dessa ämnen. Med hänsyn till att det framlagda programmet framför allt är en sammansättning av ett stort antal lokala program skall kommissionen ta hänsyn till den koppling som finns mellan det franska systemet av klassificerade anläggningar och det nationella programmet för bekämpning av föroreningar.

63. För det andra har kommissionen analyserat de olika åtgärder som ingår i detta nationella program mer i detalj för att kontrollera om de inte tillsammans eller var för sig kan utgöra program för att minska förorening genom farliga ämnen i enlighet med artikel 7 i direktivet. Kommissionen har förklarat att detta program har lagts fram som innehållande fem självständiga delar, nämligen program för vissa sektorer, lokala program för eliminering av de huvudsakliga industriella utsläppen, åtgärder för diffusa källor (batterier och ackumulatorer, kemtvätt av textilier), kvalitetsmål och åtgärder för olyckor.

64. Vad gäller programmen för vissa sektorer har kommissionen gjort bedömningen att de kan sammanfattas som en redogörelse för de bestämmelser i den nationella lagstiftningen som är tillämpliga på (eller bara planerade för) anläggningar som klassificerats till skydd för miljön och att de inte innehåller vare sig planering, konkreta mål för minskning av förorening genom farliga ämnen som avses i förteckning II eller beträffande de av de 99 prioriterade ämnen som är relevanta för de franska förhållandena eller några frister för genomförandet.

65. Sökanden har understrukit att det i direktivet görs en tydlig skillnad mellan förhandstillstånd och program för minskning av utsläpp samt att det inte någonstans föreskrivs en möjlighet att ett av dessa instrument kan ersätta det andra. Enligt sökanden kan inte de ifrågavarande programmen anses ha samma funktion som systemet med förhandstillstånd, vars genomförande krävs i direktivet. Kommissionen har förklarat att programmen för minskning av föroreningar har till syfte att i största möjliga utsträckning planera en större minskning än den som föreskrivs när programmen utformas och verkställs, och detta inom rimliga tidsfrister som skall fastställas av de behöriga myndigheterna. Ur denna synvinkel följer det enligt kommissionen av sig självt att ett system med förhandstillstånd för utsläpp av farliga ämnen, hur viktigt ett sådant än må vara, inte kan göra de program som avses i artikel 7 i direktivet överflödiga.

66. Kommissionen har således dragit slutsatsen att den del av det nationella programmet som avser program för vissa sektorer inte kan utgöra ett program för minskning i den mening som avses i denna bestämmelse.

67. Likaså har kommissionen kritiserat de lokala programmen för minskning som svaranden har angett.

68. I en skrivelse av den 30 juli 1993 från de franska myndigheterna åberopas "systematiska svårigheter", "begränsningarna i tillvägagångssättet" med program för minskning per ämne och inrättandet av nationella minimiregler för utsläpp genom kungörelsen av den 1 mars 1993. Enligt kommissionen verkar denna skrivelse antyda att de lokala programmen för minskning i verkligheten inte har följts, om de någonsin har införts.

69. Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att de lokala elimineringsprogrammen inte har inrättats för att särskilt behandla föroreningar genom samtliga relevanta ämnen i förteckning II.

70. Den franska regeringen anser att kommissionens påstående är felaktigt och speglar en dålig förståelse av denna mekanism. Begreppet lokalt program syftar i själva verket på ett system med tillståndskungörelser som har utfärdats med tillämpning av systemet för klassificerade anläggningar. De franska myndigheterna har vid flera tillfällen anfört att dessas särdrag skulle kunna besvara kommissionens frågor avseende den lokala karaktären och tidsramen för det franska programmet, genomförandet av de uppräknade åtgärderna, frånvaron av särskild behandling av farliga ämnen och bristen på tidsplan.

71. Vad gäller åtgärder för diffusa källor har svaranden inte bestritt att, för det fall de inte kan identifieras och behandlas genom regleringen av klassificerade anläggningar, dessa källor huvudsakligen berörs i förbigående, för att inte säga av en tillfällighet, genom allmänna bestämmelser avseende tillverkning av produkter eller avfallshantering. Detta motsvarar uppenbarligen inte begreppet program i direktivets mening, utan snarare i bästa fall begreppet åtgärder som kompletterar ett program i den mening som avses i artikel 7.4 i direktivet, den bestämmelse som den franska regeringen har hänvisat till i detta sammanhang.

72. Åtgärderna avseende olyckor utgör inte heller ett program.

73. För det tredje har kommissionen analyserat de övriga åtgärder som svaranden har lagt fram och som syftar till att genomföra artikel 7 i direktivet.

74. Kommissionen har konstaterat att kungörelsen av den 1 mars 1993 per definition endast täcker punktkällor och inte diffusa källor, även om förordningen föreskriver utsläppsnormer för de 99 prioriterade ämnena i förteckning II. Bland punktkällorna omfattas dessutom endast de som hör till klassificerade anläggningar för vilka tillstånd krävs, det vill säga endast 65 000

av de 550 000 franska klassificerade anläggningarna. Slutligen har kommissionen som framgått ovan understrukit att nämnda kungörelse under alla omständigheter har upphävts av Conseil d'État den 21 oktober 1996. Direktivet är således inte införlivat, inte heller retroaktivt.

75. Den franska regeringen har i detta avseende anfört att systemet för tillstånd för klassificerade anläggningar omfattar de anläggningar som utgör allvarliga risker eller olägenheter för omgivningen, hälsan, säkerheten, det allmänna välbefinnandet, jordbruket, skyddet för naturen och miljön vilket innefattar vattenmiljön, eller skyddet av utgrävningar och monument. Den har därför dragit slutsatsen att begreppet klassificerad anläggning per definition omfattar fasta anläggningar som riskerar att släppa ut ämnen som omfattas av förteckningarna I och II och har tillagt att, om det verkar som om en anläggning som inte kräver tillstånd utgör en allvarlig risk eller olägenhet, till exempel på grund av utsläpp av ämnen i vattenmiljön, kan prefekten ålägga föreskrifter för utsläppsvärdena eller till och med stoppa verksamheten vid en sådan anläggning.

76. Kommissionen har svarat att den metod som består i att låta utsläppsnorm för de farliga ämnena fastställas i varje prefekturkungörelse om tillstånd för en individuell anläggning inte utgör ett program i den mening som avses i artikel 7 i direktivet, eftersom metoden vilar på punktåtgärder utan en gemensam ram som fastställer kvalitetsmål för olika vattendrag och vattenytor för vart och ett av de ifrågavarande ämnena. Kommissionen har i detta avseende erinrat om att det av punkt 58 i den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Tyskland följer att "[v]arken en allmän reglering eller punktåtgärder som beslutas av en medlemsstat, vilka innehåller en omfattande serie regler om vattenskydd men inte fastställer kvalitetsmål för specifika vattendrag eller vattenytor, kan... anses utgöra program i den mening som avses i artikel 7 i direktivet".

77. Kommissionen anser att ingenting i de fleråriga programmen för de sex vattenkontorens deltagande visar att dessa innehåller en plan med konkreta mål för att minska förorening genom ämnena i förteckning II och frister för genomförandet. Republiken Frankrike har understrukit det stora antalet program, vilka omfattar alla vattenområden inom det franska moderlandet och utgör den finansiella delen i programmet för eliminering av föroreningar i vatten som mottar utsläpp av farliga ämnen som avses i direktivet och föroreningar som härrör från industrier i allmänhet.

78. Det är särskilt på detta sätt som de insatser som föreskrivs inom ramen för tillståndskungörelser för klassificerade anläggningar finansieras. De ovannämnda vattenfinansieringskontoren anslår betydande summor för genomförandet av dessa insatser.

79. Republiken Frankrike har dock medgett att även om dessa kontors handlande kan bidra till att de program som avses i direktivet genomförs kan de aldrig ersätta dessa program.

80. Den franska regeringen anser sig ändå ha uppfyllt de skyldigheter som direktivet ålägger den och ha upprättat ett program i direktivets mening.

81. Den franska regeringen har i detta avseende förklarat att den grundläggande bestämmelsen i detta program är den koppling som görs mellan beviljandet av tillstånd för klassificerade anläggningar genom prefekturkungörelser på grundval av kvalitetsmål för vatten avsedda att motta utsläpp och att varje kungörelse har försetts med en tidsplan för de insatser som näringsidkaren skall genomföra samtidigt som en ny kungörelse som tillåter fortsatt drift av anläggningen antas. För att underlätta genomförandet av denna bestämmelse finns det å ena sidan finansieringsmöjligheter för de insatser för att eliminera föroreningar som blir nödvändiga till följd av tillståndskungörelserna för utsläpp genom vattenkontorens program och å andra sidan regleringar för vissa sektorer som alltid är tillämpliga på hela det franska territoriet och som är avsedda att minska vissa typer av utsläpp generellt. Dessa regleringar, som genomförs genom tillståndskungörelserna, utgör nationella åtgärder som är tillämpliga på branscher som är särskilt förorenande.

82. Enligt den franska regeringen följer det för övrigt klart av bestämmelserna i artikel 7.1 och 7.4 i direktivet att systemet med tillstånd där beräknade utsläppsnormer fastställs i förhållande till kvalitetsmålen för vatten måste utgöra en bestämmande del i program för att eliminera föroreningar. Den har dessutom bestritt kommissionens tolkning av punkt 28 i den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Tyskland.

83. Av det ovan anförda följer att kommissionen och svaranden är oeniga på två punkter. Å ena sidan har de inte samma uppfattning om omfattningen av de skyldigheter som följer av direktivet och å andra sidan har de följaktligen motsatta uppfattningar i frågan om svaranden har uppfyllt dessa skyldigheter.

84. Vad gäller den första punkten har de två parterna motsatt uppfattning om omfattningen av artikel 7 i direktivet, vilken har följande lydelse:

"1. För att begränsa förorening av de vatten som avses i artikel 1 genom ämnena i förteckning II skall medlemsstaterna upprätta program, vid vilkas genomförande de metoder som nämns i punkterna 2 och 3 skall tillämpas.

2. Förhandstillstånd skall krävas för alla utsläpp som sker till de vatten som avses i artikel 1 och som kan innehålla något av ämnena i förteckning II. Genom tillståndet, som meddelas av den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten, skall utsläppsnormer fastställas, vilka skall grundas på de kvalitetsmål som fastställs enligt punkt 3.

3. Programmen som avses i punkt 1 skall innehålla kvalitetsmål för vatten, vilka skall överensstämma med befintliga rådsdirektiv.

4. Programmen får även innehålla särskilda bestämmelser om sammansättningen och användningen av ämnen eller grupper av ämnen och varor, varvid hänsyn skall tas till de senaste tekniska framstegen i den utsträckning det framstår som ekonomiskt rimligt.

5. Programmen skall innehålla tidsfrister för genomförandet.

6. Sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande skall lämnas till kommissionen.

7. För att säkerställa att programmen genomförs på ett samordnat sätt skall kommissionen i samråd med medlemsstaterna tillse att jämförande utvärderingar regelbundet utförs. Om kommissionen anser det lämpligt, skall den tillställa rådet lämpliga förslag i detta syfte."

85. Av detta följer enligt min mening utan tvekan att medlemsstaternas främsta skyldighet består i att utarbeta program. Dessa skall innehålla mål och skall genomföras genom ett system med tillstånd. Dessa tillstånd skall beviljas mot bakgrund av det förutbestämda målet.

86. Det följer således klart av bestämmelsens ordalydelse att systemen med tillstånd endast är ett verktyg för att genomföra ett program. En medlemsstat kan således inte påstå att den har uppfyllt sina skyldigheter endast genom att ha fastställt ett sådant system.

87. Svarandens argument som är grundade på denna bestämmelse leder för övrigt inte till någon annan slutsats. Svaranden har förvisso understrukit att systemen med tillstånd utgör en bestämmande del i programmen för minskning och att endast användningen av ordet "notamment" [*] i artikel 7.1 innebär att andra åtgärder kan förekomma i dessa program. Åtgärdernas fakultativa karaktär följer även av användningen av ordet "får" i artikel 7.4. [*Ordet notamment finns inte i den svenska översättningen och kan betyda både särskilt och bland annat. Övers. anm.]

88. Det skall dessutom noteras att den omständigheten att systemen med tillstånd utgör en avgörande del i programmen för minskning inte innebär att sådana program måste begränsa sig till ett system med tillstånd.

89. Detta följer uttryckligen av artikel 7.3 i direktivet som inte har den fakultativa karaktären som artikel 7.4 har och där det föreskrivs att de program som avses i punkt 1 i artikeln skall innehålla kvalitetsmål för vatten. Av detta följer oundvikligen att sådana program inte kan inskränka sig till ett system med tillstånd.

90. Denna slutsats följer även av praxis.

91. Det följer nämligen av den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Tyskland att medlemsstaterna enligt artikel 7 i direktivet bland annat "åläggs... att besluta om program, vilka skall innehålla dels kvalitetsmål för vattnen, dels krav på förhandstillstånd för alla utsläpp som sker av ämnena i förteckning II, i vilka tillstånd för utsläppsnormer skall fastställas på grundval av kvalitetsmålen i fråga". [12]

12 — Punkt 28.

92. Enligt den franska regeringen har domstolen således bekräftat att bestämmelser avseende tillståndsmekanismen i programmen har en central, nästan ovillkorlig, karaktär, vilket motsäger kommissionens påstående att programmen är fristående från systemet med förhandstillstånd.

93. Enligt svaranden karaktäriseras begreppet program både av påståendet "vilka skall innehålla" och påståendet "krav på". Denna punkt skall således läsas som en definition av program i den mening som avses i artikel 7 i direktivet. I dessa program skall det huvudsakligen ställas krav på tillstånd för alla utsläpp som sker av ämnena i förteckning II och punkten skall följaktligen ses som en bekräftelse av det franska programmet.

94. Domstolen har icke desto mindre ansett att införandet av ett system med tillstånd och införandet av ett program är två olika saker, vilket domstolens användning av uttrycket "dels... dels" antyder. Det räcker följaktligen inte för en medlemsstat att föreskriva det ena för att automatiskt ha infört det andra för att på så sätt uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7 i direktivet.

95. Den omständigheten att svarandens argumentation om bestämmelsens omfattning inte är övertygande visar ändå inte att

den underlåtit att uppfylla sina skyldigheter. Det bör kontrolleras om de olika åtgärder som de franska myndigheterna har vidtagit och som åberopats ovan inte trots allt utgör ett program i direktivets mening, vilket är den andra delen av min analys.

96. Det följer av rättspraxis [13] att de program som skall upprättas för att genomföra artikel 7 i direktivet "måste utgöra en koherent och heltäckande åtgärd, i form av en konkret och detaljerad plan som omfattar hela det nationella territoriet och som avser minskning av föroreningar som orsakas av samtliga ämnen i förteckning II, i den mån de är relevanta för den enskilda medlemsstatens förhållanden i relation till dess kvalitetsmål för de vatten i vilka utsläppen sker, vilka fastställts i samma program. De skiljer sig således både från allmänna saneringsprogram och från en samling punktåtgärder i syfte att minska vattenförorening."

97. Det kan emellertid konstateras att det följer av akten att det är just med en sådan samling som vi har att göra i det aktuella målet.

98. Av kommissionens framställning framgår att de franska myndigheterna har redovisat ett stort antal olika åtgärder till kommissionen, vilka påstås utgöra åtgärder för att införliva direktivet och bland vilka det verkar vara svårt att urskilja ett helhetsprogram i den mening som avses i praxis.

99. Även om svaranden som framgått ovan har bestritt kommissionens argumentation i en eller annan särskild del har den däremot inte lyckats visa att den har genomfört ett heltäckande och koherent program för minskning av alla de prioriterade ämnen i alla de vatten som mottar utsläpp.

100. Svaranden har själv medgett att det väsentliga i bestämmelsen är samordnandet av tusentals tidsplaner för insatser som syftar till att de mål som har fastställts lokalt och som utgör lika många konkreta planer respekteras, vilket skulle förklara avsaknaden av en heltäckande tidsplan och i förekommande fall heltäckande mål.

101. Av de franska myndigheternas egen beskrivning av de åtgärder som de har vidtagit kan man dra slutsatsen att de inte uppfyller de villkor som räknas upp i denna rättspraxis.

102. Dessa åtgärder framstår tvärtom som "punktåtgärder och inte [som] en koherent och heltäckande plan för minskning av

13 — Den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Belgien, punkterna 39—41.

föroreningar, vilken grundas på en studie av situationen i de vatten som påverkas och som innehåller uppgifter om kvalitetsmål som skall uppnås". [14]

103. Detta framgår inte bara av den ovannämnda bekräftelsen från de franska myndigheterna utan följer även av den omständigheten att huvudlinjen i de ifrågasatta programmen är tillståndsmekanismen på lokal nivå, vilket de ovannämnda myndigheterna har understrukit.

104. Svaranden har betonat tillståndssystemets olika egenskaper för att illustrera dess centrala betydelse för genomförandet av alla åtgärder som till viss del särskilt gäller minskningen av föroreningar genom farliga ämnen, inklusive delar av tidsplaner, och som grundar sig på hänsynstagande till tillståndet i de lokala vattnen och inte på ett enda nationellt värde.

105. Systemet med tillstånd omfattar alla relevanta anläggningar eftersom alla de anläggningar som kan släppa ut de berörda ämnena omfattas av lagens begrepp klassificerad anläggning. Dessutom innehåller tillstånden, i den utsträckning det behövs, en tidsplan för genomförandet av de insatser som är nödvändiga för att uppnå de kvalitetsmål som har definierats för ifrågavarande vatten.

106. Prefekturåtgärderna som vidtas *ad hoc* liksom åtgärder inom vissa sektorer, som i förekommande fall avser specifika ämnen, kompletterar dessutom bestämmelsen.

107. Svaranden anser sig således ha vederlagt kommissionens kritik som särskilt gäller att de franska åtgärderna inte avser specifika ämnen, i vilken utsträckning åtgärderna effektivt har genomförts eller åtgärdernas geografiska täckning.

108. Det skall dock konstateras att en sådan mekanism på grund av dess art inte kan utgöra ett program. Tillstånden beviljas nämligen med hänsyn till olika överväganden som har samband med de lokala förhållandena och inte med hänsyn till en heltäckande plan som syftar till minskning av prioriterade ämnen som definierats generellt i varje vattendrag.

109. Tusentals lokala åtgärder kan inte ersätta en heltäckande plan, även om man antar att de täcker hela territoriet och de relevanta anläggningarna. Ett tydligt exempel är de diffusa källorna, vilka inte kan

14 — Den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Belgien, punkt 45.

omfattas av ett system med tillstånd. Exemplet med cirkuläret av den 18 maj 1990 som bilagts svaromålet är också ett signifikativt exempel. I cirkuläret erinras om att de åtgärder som hittills vidtagits är fragmentariska. Kommissionen har understrukit att det inte täcker alla de omtvistade ämnena och att det inskränker sig till att uppmana till en definition av ett program. Svaranden har inte vederlagt denna kritik.

110. Som kommissionen har understrukit följer av det ovan anförda att den franska regleringen, i den del den vilar på beviljandet av tillstånd, uppfyller en skyldighet som skiljer sig från skyldigheten att upprätta ett program för minskning av föroreningar, och att det system med tillstånd som krävs enligt direktivet inte skall förväxlas med skyldigheten att fastställa program med kvalitetsmål för vatten. Det är följaktligen felaktigt att anse att den franska regeringen har uppfyllt de skyldigheter som följer av direktivet med motiveringen att ett system med förhandstillstånd har införts.

111. Av detta följer att även den omständigheten att de franska myndigheterna inte har infört ett program i den mening som avses i artikel 7 i direktivet utgör en underlåtenhet att uppfylla skyldigheterna enligt denna bestämmelse.

Den bristfälliga delgivningen av programmen

112. Kommissionen har kritiserat Republiken Frankrike för att även ha brutit mot artikel 7 i direktivet genom att underlåta att lämna sammanfattningar av programmen liksom resultaten av deras genomförande till kommissionen. Den har erinrat om den särskilda vikten av denna skyldighet i detta fall eftersom informationen skall möjliggöra för kommissionen att enligt artikel 7.7 i samråd med medlemsstaterna tillse att jämförande utvärderingar utförs regelbundet och, om den anser det lämpligt, tillställa rådet lämpliga förslag.

113. Kommissionen har understrukit att ett stort antal handlingar inte har lämnats till den i tid och att de uppgifter som den har mottagit inte var av ett sådant slag att de möjliggjorde den jämförelse med andra medlemsstaters program som krävs enligt direktivet.

114. Republiken Frankrike har bekräftat att den har lämnat många uppgifter till kommissionen, även om det i sista hand var i bilaga till svaromålet. Den franska regeringen har inte förnekat att redovisningen av handlingarna som har överlämnats till kommissionen under det administrativa förfarandet har kunnat försvåra förståelsen av den grundläggande logiken i dess stra-

tegi för att införliva direktivet. Den har följaktligen ansett det nödvändigt att upprepa denna information för att visa att de åtgärder som har presenterats vid denna kommunikation har delgivits kommissionen med tillämpning av artikel 7.6 i direktivet.

115. Slutligen har den franska regeringen medgett att felaktigheter i kommunikationen med kommissionen inte har kunnat undvikas på grund av programmets mycket decentraliserade karaktär. Den har dock gjort gällande att de franska myndigheterna arbetar med att utveckla medel för att möjliggöra att en ökning av information och kommunikation av resultat till kommissionen kan säkerställas.

116. Under alla omständigheter skall det erinras om att jag tidigare har fastställt att de åtgärder som de franska myndigheterna vidtagit inte utgör ett program i direktivets mening. Av detta följer oundvikligen att nämnda myndigheter inte har kunnat redovisa ett sådant program till kommissionen, oavsett vilken information den har översänt till den sistnämnda.

117. Av detta följer oundvikligen att svaranden har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter även på denna punkt.

118. Det är följaktligen för det fall domstolen inte skulle dela min ovan redovisade mening som jag mer i detalj skall pröva parternas argument på denna punkt.

119. Kommissionen har upprepade gånger framhållit bristerna i den information den har fått från de franska myndigheterna.

120. Den har således till exempel anfört att de konkreta resultaten av genomförandet av det nationella programmet aldrig har redovisats. Vad gäller de program inom vissa sektorer som svaranden har åberopat har kommissionen poängterat att den aldrig har fått någon redovisning av resultaten avseende minskningen av föroreningar och inte heller om programmens utveckling med hänsyn till den tekniska och rättsliga utvecklingen. Den har inte heller informerats om huruvida de tio industrisektorer som omfattas av de nämnda programmen är de enda som släpper ut de 99 prioriterade ämnena som är relevanta för de franska förhållandena.

121. Kommissionen har konstaterat att ingen lagtext, förordning, eller administrativ text som utgör grund för de lokala programmen för eliminering av de viktigaste typerna av industriella utsläpp har överlämnats till den, trots att den rättsliga ramen verkar ha utvecklats.

122. Kommissionen har även understrukit att den information beträffande dessa lokala program som den franska regeringen har redovisat är mycket oprecisa. Den har framhållit att inget exempel från något av dessa program, inte ens en sammanfattning, har tillhandahållits, vilket räcker för att utgöra en överträdelse av artikel 7.6 i direktivet. Inget i skriftväxlingen från de franska myndigheterna har visat att dessa program faktiskt har genomförts.

123. Sökanden har framfört liknande kritik mot de åtgärder som gäller diffusa källor.

124. Vad gäller systemet med förhandstillstånd för utsläpp har kommissionen konstaterat att den inte har delgetts kungörelsen av den 25 april 1995, vilken kompletterar kungörelsen av den 1 mars 1993. Detsamma gäller resultaten av inventeringen av ämnen som släpps ut i vattnen. Hänvisningarna i den franska regeringens skriftväxling till dessa inventeringar har upphört varför det inte kan fastställas huruvida de har genomförts. Kommissionen har inte heller mottagit något meddelande om den rättsliga ramen för de fleråriga interventionsprogrammen för de sex vattenkontoren.

125. Kommissionen har därefter anfört att den omständigheten att den franska regeringen inte har angett de olika delar som finns upptagna i en rapport som redovisats den 26 november 1996 angående genomförandet av direktivet som ett program under alla omständigheter utgör ett åsidosättande av den skyldighet som följer av artikel 7.6 i direktivet. Denna skyldighet skiljer sig från skyldigheten enligt artikel 13.1, vilken följer av ändringen som infördes genom direktiv 91/692.

126. Kommissionen har också anfört att den nämnda rapporten innehåller väsentliga och oförklarade skillnader i förhållande till den franska regeringens tidigare skriftväxling som likaså gäller genomförandet av direktivet, eftersom rapporten inte längre hänvisar till något nationellt program, några lokala elimineringsprogram eller några åtgärder angående diffusa källor och olyckor. Den innehåller tvärtom antydningar om ett program utan att det är möjligt att identifiera det och om ett program för regionen Nord-Pas-de-Calais, vilket kommissionen inte heller har fått någon kopia av.

127. Kommissionen har understrukit att cirkuläret av den 18 maj 1990 som det också hänvisas till i rapporten från 1996 inte heller har redovisats för den.

128. Svaranden har i detta sammanhang även erinrat om tillståndskungörelsernas grundläggande betydelse för dess program för minskning av föroreningar.

129. Den franska regeringen har i detta avseende först klargjort att den har delgett kommissionen sitt tillvägagångssätt, särskilt i svaret på den formella underrättelsen och i de senare handlingarna, och att innehållet i rapporten av den 26 november 1996 inte sammanfattar ett nytt program utan inskränker sig till att precisera huvuddragen i det franska programmet vars huvudinriktning, nämligen genomförandet av arbeten i de klassificerade anläggningarna i de fall utsläppen från dessa inte överensstämmer med de lokalt definierade kvalitetsmålen för vatten, hade bestämts från början.

130. Den franska regeringen har med hänvisning till den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Tyskland [15] gjort gällande att den inte har ansett det nödvändigt att delge varje analys av utsläpp och varje beslut som föreskriver insatser, eftersom det främsta syftet med att underrätta kommissionen om programmen är att utföra jämförande utvärderingar av de program som upprättats i syfte att utbyta erfarenheter eller att underlätta utvecklandet av framtida gemenskapsregler. Den anser således att, bortsett från detaljerna i varje utförd insats, det särskilt är kopplingen mellan bekämpningen av föroreningar av vatten och systemet med tillstånd för klassificerade anläggningar som verkar relevant inom ramen för den utvärdering som skall ske enligt artikel 7.7 i direktivet.

131. Det verkar uppenbart för den franska regeringen att kommissionen inte begär att underrättas om varje analys av utsläpp och av alla föreskrivna insatser, såvitt huvudsyftet med överföringen av programmen till kommissionen är att uppnå ett så effektivt system som möjligt tack vare medlemsstaternas bidrag.

132. Vad gäller avsaknaden av delgivning av lokala program har de franska myndigheterna anfört att det är dessa program som avses i bestämmelsen som förekommer i andra delen av svaret på den formella underrättelsen och att dess rättsliga grund, artikel 68 i kungörelsen angående utsläpp från klassificerade anläggningar, har meddelats kommissionen. De har understrukit att det inte handlar om handlingar som skulle ha meddelats kommissionen utan om en beskrivning av sättet för användningen av tillståndskungörelserna.

133. Svaranden anser sig således ha redogjort för ett nationellt program och beskrivningen av programmet visar tydligt dess huvuddrag, nämligen lokal tillämpning genom regleringen av de klassificerade anläggningarna i förening med lokalt definierade kvalitetsmål, gemensam finansiering av insatser genom vattenkontoren och åtgärder inom vissa sektorer eller genom produkter för mindre utsläpp som inte härrör från de klassificerade anläggningarna. Den har följaktligen ansett att det är fel att beskriva rapporten från 1996 som en

15 — Punkterna 31 och 32.

sammanfattning av ett helt nytt program som inte har delgetts tidigare, eftersom endast huvudlinjerna i det franska programmet och de första uppmätta resultaten anges i denna rapport.

134. Svaranden anser sig ha visat att den inventering som det tidigare har hänvisats till har upprättats och meddelats kommissionen i form av en sammanfattning.

135. Slutligen har cirkuläret av den 18 maj 1990 informellt tillställts kommissionen genom ett fax av den 27 juni 2000 och under alla omständigheter i bilaga till svaromålet.

136. Det skall dock understrykas att hänsyn endast skall tas till den information som har redovisats före utgången av den tidsfrist som fastställs i det motiverade yttrandet vid ett eventuellt fastställande av en underlåtenhet att uppfylla skyldigheter.[16] Dessutom kan inte åtgärder för införlivande av ett direktiv delges genom ett informellt meddelande.

16 — Se dom av den 21 juni 2001 i mål C-119/00, kommissionen mot Luxemburg (REG 2001, s. I-4795).

137. Svaranden har anfört att det verkar motsägelsefullt att kräva att cirkuläret angående inventeringen skall delges samtidigt som det anförs att detta inte utgör ett program i direktivets mening. Kommissionen har dock på goda grunder svarat att det i brist på en sådan delgivning är omöjligt för den att bedöma om innehållet i cirkuläret överensstämmer med begreppet program i direktivets mening.

138. Med hänsyn till det som anförts ovan kan det konstateras att Republiken Frankrike inte har besvarat all den kritik som kommissionen har framfört. Till följd både av de olika terminologier som använts och av det franska programmets mycket decentraliserade karaktär har den som framgått ovan själv medgett att överföringen av information till kommissionen skulle ha kunnat förbättras och att åtgärder måste vidtas för att rätta till denna situation.

139. Av detta följer att det under alla omständigheter föreligger fördragsbrott.

Förslag till avgörande

140. Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att domstolen skall

— fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att i strid med artikel 7 i rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö underlåta att upprätta program för att minska föroreningar med kvalitetsmål för de 99 ämnen som räknas upp i bilaga till ansökan och genom att inte lämna sammanfattningar av programmen och uppgifter om resultaten av deras genomförande till kommissionen,

— förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.