DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
11. juni 1998 *

I sag C-206/96,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Richard Wainwright og Jean-Francis Pasquier, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Storhertugdømmet Luxembourg ved afdelingschef Nicolas Schmit, Afdelingen for Internationale Økonomiske Forbindelser og Samarbejde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten, da det ikke har vedtaget programmer for formindskelse af forureningen, der indeholder målsætninger for vandets kvalitet, og da det ikke i sammenfattet form har givet Kommissionen meddelelse om programmerne samt om resultaterne af deres gennemførelse, hvorved det har handlet i strid med artikel 7 i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (EFT L 129, s. 23),

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm, og dommerne R. Schintgen, G. F. Mancini, J. L. Murray og G. Hirsch (refererende dommer),

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 15. maj 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Kommissionen ved Richard Wainwright og Jean-Francis Pasquier og af Storhertugdømmet Luxembourg ved advokat Patrick Kinsch, Luxembourg,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. juni 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 18. juni 1996 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anlagt sag i medfør af EF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten, da det ikke har vedtaget programmer for formindskelse af forureningen, der indeholder målsætninger for vandets kvalitet, og da det ikke i sammenfattet form har givet Kommissionen meddelelse om programmerne samt om resultaterne af deres gennemførelse, hvorved det har handlet i strid med artikel 7 i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om

forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (EFT L 129, s. 23, herefter »direktivet«).

2 Formålet med direktivet er at eliminere forureningen af vandmiljøet med visse særligt farlige stoffer, som er opført på liste I i direktivets bilag, og at formindske forureningen af vandmiljøet med visse andre farlige stoffer, som er opført på liste II i bilaget. For at nå dette mål skal medlemsstaterne i medfør af direktivets artikel 2 træffe egnede foranstaltninger.

3 Liste I omfatter en række stoffer, som hovedsagelig er udvalgt på grundlag af deres toksicitet, persistens og bioakkumulation. Ifølge direktivets artikel 3-6 skal medlemsstaterne sørge for, at enhver udledning af disse stoffer i vandmiljøet gøres betinget af, at der indhentes en forudgående tilladelse fra de kompetente myndigheder, og skal fastsætte emissionsnormer, som ikke må overskride de foreskrevne grænseværdier, der vedtages af Rådet afhængig af stoffernes virkning på vandmiljøet.

4 Ifølge liste II, første led, omfatter denne liste for det første de stoffer, som er opført på liste I, for hvilke Rådet endnu ikke har fastsat nogen grænseværdier. For øjeblikket omfatter liste II 99 stoffer, som er opført på liste I.

5 Ifølge liste II, andet led, omfatter denne liste for det andet de stoffer, der har en skadelig virkning på vandmiljøet, men som imidlertid kan begrænses til et bestemt område, og som afhænger af recipientens særlige karakter og beliggenhed. Under et møde mellem nationale sagkyndige, som fandt sted den 31. januar og den 1. februar 1989 blev der udarbejdet en liste over de vigtigste af disse stoffer.

6 Med henblik på at formindske forureningen af vandområder med de stoffer, som er opført på liste II, pålægger direktivets artikel 7 medlemsstaterne at fastlægge programmer — til gennemførelse af hvilke de navnlig skal gøre enhver udledning, som indeholder et af de stoffer, der er nævnt på liste II, betinget af en forudgående tilladelse — og at fastsætte kvalitetsmålsætninger for vand. Ifølge direktivets artikel 7, stk. 6, skal programmerne og resultaterne af disses gennemførelse meddeles Kommissionen i sammenfattet form.

7 Direktivet fastsætter ingen frist for dets gennemførelse. Det bestemmer dog i artikel 12, stk. 2, at Kommissionen, så vidt muligt inden 27 måneder efter meddelelsen af direktivet, forelægger Rådet de første forslag, som udarbejdes på grundlag af en sammenlignende undersøgelse af de programmer, medlemsstaterne har fastlagt. Da Kommissionen antog, at medlemsstaterne ikke ville være i stand til at forelægge den de relevante oplysninger herom inden for den nævnte frist, foreslog den dem ved skrivelse af 3. november 1976, at der blev fastsat to datoer for udfærdigelsen og gennemførelsen af programmerne, nemlig henholdsvis den 15. september 1981 og den 15. september 1986.

8 Efter at der var blevet afholdt møde mellem sagkyndige den 31. januar og den 1. februar 1989 opfordrede Kommissionen ved skrivelse af 26. september 1989 den luxembourgske regering til at tilsende den oplysninger om vedtagelsen af programmer for de stoffer, som er nævnt på liste II, andet led, og som var blevet anset for de vigtigste. Regeringen besvarede ikke denne henvendelse.

9 Ved skrivelse af 4. april 1990 opfordrede Kommissionen den luxembourgske regering til for det første at tilsende den en ajourført liste med angivelse af, hvilke af de 99 stoffer der er opført på liste I, og som ifølge liste II, første led, skal behandles som stoffer, der er omfattet af sidstnævnte liste, der blev udledt i Luxembourgs vandmiljø, for det andet at give den meddelelse om de kvalitetsmålsætninger, der gjaldt på det tidspunkt, da der blev givet tilladelse til de udledninger, som kunne indeholde et af disse stoffer, og for det tredje at angive grundene til, at der ikke var fastsat sådanne målsætninger samt en tidsplan med angivelse af den dato, hvorpå disse mål ville blive fastsat. Også denne skrivelse forblev ubesvaret.

10 Den 26. februar 1991 tilsendte Kommissionen den luxembourgske regering en åbningsskrivelse, hvori den opfordrede regeringen til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder. Regeringen besvarede ikke denne skrivelse.

11 Den 25. maj 1996 tilsendte Kommissionen den luxembourgske regering en begrundet udtalelse, hvori den gjorde gældende, at Storhertugdømmet Luxembourg havde tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten ved ikke, i strid med direktivets artikel 7, at have vedtaget programmer for formindskelse af forureningen, der indeholder kvalitetsmålsætninger for de 99 farlige stoffer, som var nævnt i udtalelsens bilag, eller ved ikke i sammenfattet form at have givet Kommissionen meddelelse om disse programmer samt om resultaterne af deres gennemførelse, og ved endvidere at forsømme at meddele Kommissionen de oplysninger herom, som den havde anmodet om. Kommissionen opfordrede Storhertugdømmet Luxembourg til inden for en frist på to måneder at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at efterkomme den begrundede udtalelse. Også den begrundede udtalelse forblev ubesvaret.

Formaliteten

12 Ifølge procesreglementets artikel 92, stk. 2, kan Domstolen til enhver tid af egen drift efterprøve, om en sag skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt.

13 Ifølge Domstolens faste praksis (jf. dom af 20.3.1997, sag C-96/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1653, præmis 22) har den administrative procedure til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter. Genstanden for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 169 fastlægges følgelig under den forudgående administrative procedure i henhold til denne traktatbestemmelse. Stævningen kan derfor ikke støttes på andre klagepunkter end dem, der er nævnt i den begrundede udtalelse (jf. samme dom i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 23).

14 Det bemærkes, at Kommissionen i den foreliggende sag i sin begrundede udtalelse kritiserede Storhertugdømmet Luxembourg for, at den ikke havde vedtaget eller givet meddelelse om de programmer for formindskelse af forureningen »for de 99 farlige stoffer, som er nævnt i bilaget«, dvs. de stoffer, som er omfattet af liste I, og som ifølge liste II, første led, er midlertidigt omfattet af denne liste, så længe der ikke er fastsat nogen grænseværdier for disse stoffer. Derimod har Kommissionen i stævningen nedlagt påstand om, at det mere generelt fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter direktivets artikel 7 ved ikke at vedtage eller give meddelelse om programmerne for formindskelse af forureningen.

15 Det foreholdte traktatbrud må derfor antages at vedrøre alle de stoffer, som er nævnt på liste II, første og andet led, og ikke blot de 99 stoffer, som er omfattet af første led, og som er omhandlet i den begrundede udtalelse. Herefter må den del af påstanden, hvormed det ønskes fastslået, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter direktivets artikel 7 hvad angår de stoffer, som ikke figurerer blandt de 99 vigtigste stoffer, selv om de er nævnt i liste II, afvises fra realitetsbehandling.

Realiteten

16 Kommissionen anfører, at eftersom det er ubestridt, at det mål, der tilsigtes med direktivet hvad angår de stoffer, som er omfattet af liste II, er udfærdigelsen og anvendelsen af programmerne samt gennemgangen af dem og meddelelsen til Kommissionen om deres resultater, har Storhertugdømmet Luxembourg tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten ved ikke at have fastlagt og gennemført programmerne.

17 Hvad særlig angår de stoffer, som er omfattet af liste II, første led, anfører Kommissionen, at direktivets artikel 2 og 7 ikke alene gælder for de udledninger, som hidrører fra den industrielle og handelsmæssige sektor. I øvrigt kan forsømmelsen af at udfærdige et program ikke retfærdiggøres af, at der ikke findes sådanne

sektorer, som behandler de pågældende stoffer, men af, at der ikke sker nogen forurening af vandmiljøet. Selv i det sidstnævnte tilfælde er medlemsstaten imidlertid forpligtet til at informere Kommissionen om, at der ikke er sket nogen forurening som motivering for, at den ikke har udfærdiget nogen programmer.

18 Den luxembourgske regering gør gældende, at den ikke har udfærdiget programmerne i henhold til direktivets artikel 7, stk. 1, da dette ikke var nødvendigt. Den anfører, at der ikke findes nogen industrielle eller handelsmæssige sektorer i Luxembourg, som frembringer udledninger, der indeholder nogen af de 99 omhandlede stoffer. Der findes derfor ingen udledninger af brugt vand fra disse sektorer, som indeholder sådanne stoffer.

19 Hvis der imidlertid måtte indkomme en ansøgning om drift af en virksomhed, som behandler et af de pågældende stoffer, vil der ifølge regeringen blive udarbejdet relevante normer med henblik på at meddele den nødvendige tilladelse til udtømning, navnlig i henhold til lov af 29. juli 1993 om beskyttelse og behandling af vand samt lov af 9. maj 1990 om farlige, sundhedsfarlige eller generende virksomheder, og disse normer vil blive udfærdiget på grundlag af den bedste til rådighed stående teknik.

20 Vedrørende det anførte bemærkes for det første, at de programmer, som er omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 1, har til formål at formindske forureningen af vandområder. Ved »forurening« forstås ifølge definitionen i direktivets artikel 1, stk. 2, litra e), »af mennesker direkte eller indirekte foretaget udledning af stoffer eller energi i vandmiljøet, med så skadelige virkninger til følge, at den menneskelige sundhed bringes i fare, levende ressourcer og aquatiske økosystemer skades, rekreative værdier forringes eller, at der lægges hindringer i vejen for anden retmæssig anvendelse af vandet«. Forpligtelsen til at fastlægge programmer i den betydning, hvori dette udtryk forstås efter artikel 7, stk. 1, vedrører altså det vand, som er berørt af en sådan udledning. Den luxembourgske regering og Kommissionen er enige på dette punkt.

21 Hvad for det andet angår graden af vandforureningen i Luxembourg, må det fastslås, at Kommissionen flere gange har opfordret den luxembourgske regering til for det første at tilsende den en ajourført liste med angivelse af, hvilke af de 99

stoffer der er opført på liste I, og som ifølge liste II, første led, skal behandles som stoffer, der er omfattet af sidstnævnte liste, der blev udledt i Luxembourgs vandmiljø, for det andet at give den meddelelse om de kvalitetsmålsætninger, der gjaldt på det tidspunkt, da der blev givet tilladelse til de udledninger, som kunne indeholde et af disse stoffer, og for det tredje at angive grundene til, at der ikke var fastsat sådanne målsætninger samt en tidsplan med angivelse af den dato, hvorpå disse mål ville blive fastsat. Disse opfordringer blev imidlertid ikke besvaret.

22 Under den mundtlige forhandling har den luxembourgske regering ikke modsagt Kommissionens erklæring om, at den slags industrier, som er aktive i Luxembourg, foretager udledninger i vandet af stoffer, som er omfattet af direktivet. Regeringen har selv erkendt, at visse af disse stoffer udtømmes i vandmiljøet i Luxembourg, dog uden at præcisere hvilke. Den har endvidere erkendt, at de luxembourgske retsforskrifter ikke indeholder nogen bestemmelser, hvorved der fastsættes de kvalitetsmålsætninger, som er foreskrevet i direktivets artikel 7, stk. 3.

23 Det må herefter fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til det omhandlede direktiv, da det ikke har vedtaget programmer for formindskelse af forureningen hvad angår 99 af de stoffer, som er omfattet af liste I i direktivets bilag, og som ifølge liste II, første led, skal behandles som stoffer på den sidstnævnte liste.

Sagens omkostninger

24 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Storhertugdømmet Luxembourg har i det væsentlige tabt sagen, og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø, da det ikke har vedtaget programmer for formindskelse af forureningen hvad angår 99 af de stoffer, som er omfattet af liste I i direktivets bilag, og som ifølge liste II, første led, skal behandles som stoffer på den sidstnævnte liste.

2) I øvrigt frifindes Storhertugdømmet Luxembourg.

3) Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juni 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling