

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
JEAN MISCHO

fremsat den 11. juli 2002¹

I – Indledning

1. Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø² (herefter »direktivet«) har adskillige gange været genstand for Domstolens opmærksomhed³.

2. Denne gang skal Domstolen tage stilling i en sag, der er anlagt af Kommissionen, vedrørende Den Franske Republiks gennemførelse af direktivet.

3. Nærmere bestemt kritiseres de franske myndigheder for ikke at have vedtaget programmer til formindskelse af forure-

ning, der omfatter kvalitetsmålsætninger for de 99 farlige stoffer, der er opført i bilaget til stævningen, og for ikke i sammenfattet form at have meddelt Kommissionen de nævnte programmer og resultaterne af deres gennemførelse, hvilket er i strid med direktivets artikel 7.

II – Relevante retsfor skrifter

4. Direktivet har til formål at eliminere den forurening af vandmiljøet, der er forårsaget af visse særligt farlige stoffer, der er opført på liste I i bilaget til direktivet (herefter »liste I«), og at nedbringe den forurening af vandmiljøet, der er forårsaget af visse andre farlige stoffer, der er opført på liste II i bilaget til direktivet (herefter »liste II«). Medlemsstaterne skal med henblik på at opfylde dette formål træffe egnede foranstaltninger i overensstemmelse med direktivets artikel 2.

5. For så vidt angår de farlige stoffer, der er omfattet af liste I, skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 3 og 5 underlægge enhver udledning i vandmiljøet

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 129, s. 23.

3 — Jf. domme af 11.6.1998, forenede sager C-232/95 og C-233/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3343, og sag C-206/96, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3401, dom af 1.10.1998, sag C-285/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5935, af 25.11.1998, sag C-214/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7661, af 21.1.1999, sag C-207/97, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 275, af 11.11.1999, sag C-184/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 7837, af 25.5.2000, sag C-384/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3823, af 13.7.2000, sag C-261/98, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5905, og af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3463.

en forudgående tilladelse fra de kompetente myndigheder og fastsætte emissionsnormer, som ikke må overstige de grænseværdier, der fastlægges af Rådet på grundlag af stoffernes virkning på vandmiljøet.

6. Liste II omfatter i henhold til dens første led stoffer, der indgår i de familier og grupper af stoffer, der er opført på liste I, men for hvilke de i direktivets artikel 6 omhandlede grænseværdier endnu ikke er fastlagt af Rådet. Rådet har fastlagt grænseværdier for 18 stoffer og er blevet forelagt forslag for 15 andre. 99 af de stoffer, der er omfattet af liste I, er således i øjeblikket en del af liste II, første led.

7. Liste II omfatter i henhold til dens andet led bl.a. visse stoffer, hvis skadelige virkning på vandmiljøet kan begrænses til et bestemt område og afhænger af recipientens særlige karakter og beliggenhed.

8. Ordningen med de stoffer, der er omfattet af liste II, har i overensstemmelse med direktivets artikel 2 til formål at formindske forureningen af vandområder med disse stoffer ved hjælp af de egnede foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe.

9. Disse foranstaltninger er præciseret i direktivets artikel 7, der har følgende ordlyd:

»1. Med henblik på at formindske forureningen af de i artikel 1 nævnte vandområder med stoffer, som er opført på liste II, fastlægger medlemsstaterne programmer, til gennemførelse af hvilke de navnlig anvender de i stk. 2 og 3 omhandlede metoder.

2. Enhver udledning i de i artikel 1 omhandlede vandområder, som kan indeholde et af de stoffer, der er opført på liste II, kræver en forudgående tilladelse, der meddeles af den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat, og som fastsætter emissionsnormerne for udledningen. Emissionsnormerne skal beregnes på grundlag af kvalitetsmålsætninger for vand, der opstilles i henhold til stk. 3.

3. De i stk. 1 omhandlede programmer skal indeholde kvalitetsmålsætninger for vand, der opstilles i overensstemmelse med de af Rådet vedtagne direktiver, når sådanne foreligger.

4. Programmerne kan ligeledes omfatte særlige bestemmelser vedrørende sammensætning og anvendelse af stoffer eller grupper af stoffer samt produkter under hensyn til de seneste tekniske fremskridt, der er økonomisk gennemførlige.

5. I programmerne fastsættes frister for deres iværksættelse.

6. Programmerne og resultaterne af disses gennemførelse meddeles Kommissionen i sammenfattet form.

7. Kommissionen foretager regelmæssigt sammen med medlemsstaterne en sammenligning af programmerne for at sikre en tilstrækkelig harmonisering af deres iværksættelse. Hvis Kommissionen skønner det fornødent, forelægger den med henblik herpå forslag for Rådet inden for dette område.«

10. Direktivets artikel 13, stk. 1, som ændret ved Rådets direktiv 91/692/EØF af 23. december 1991 om standardisering og rationalisering af rapporterne om gennemførelse af en række miljødirektiver⁴, bestemmer:

»Hvert tredje år sender medlemsstaterne Kommissionen oplysninger om gennemførelsen af dette direktiv som led i en sektorspecifik rapport, der også omfatter andre relevante fællesskabsdirektiver. Rapporten udarbejdes på grundlag af et spørgeskema eller en formular, som Kommis-

sionen udformer efter fremgangsmåden i artikel 6 i direktiv 91/692/EØF. Spørgeskemaet eller formularen sendes til medlemsstaterne seks måneder før starten på den periode, som rapporten dækker. Rapporten sendes til Kommissionen senest ni måneder efter udløbet af den treårs periode, som den dækker.

Den første rapport dækker årene 1993 til 1995.

[...]«

III – Analyse

11. Kommissionen har i stævningen anført, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, er forpligtet til at fastlægge programmer, der omfatter kvalitetsmålsætninger, og som har til formål at formindske forureningen af vandområder inden for en bestemt periode. Enhver udledning i de pågældende vandområder er underlagt en forudgående tilladelse fra den kompetente myndighed, der fastsætter emissionsnormer, som beregnes ved hjælp af kvalitetsmålsætningerne i programmerne.

4 — EFT L 377, s. 48.

12. Ifølge Kommissionen er kvalitetsmålsætningerne således både en væsentlig del af de af denne artikel omfattede programmer — og foreligger de ikke heri, er programmerne ufuldstændige — og en angivelse af kvaliteten, i henhold til hvilken tilladelserne til udledning kan meddeles. Foreligger der ingen programmer og kvalitetsmålsætninger, kan tilladelserne dermed ikke være meddelt i overensstemmelse med direktivets artikel 7, stk. 2.

13. Kommissionen har anført, at Den Franske Republik ikke har iværksat et (eller flere) program(mer) vedrørende formindskelse af forureningen med farlige stoffer i henhold til direktivets artikel 7. Kommissionen har anført, at denne konstatering ikke nødvendigvis hvad angår den manglende igangsættelse af programmer i overensstemmelse med direktivet udelukker, at denne medlemsstat har kunnet opfylde forpligtelsen til at opstille kvalitetsmålsætninger for recipienter, hvilke målsætninger ifølge artikel 7, stk. 2, er nødvendige for at kunne fastsætte emissionsnormer. Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at dette ikke er tilfældet i denne sag.

14. Kommissionens kritik vedrører således to hovedpunkter: Dels har Kommissionen anført, at de foranstaltninger, som den franske regering har givet meddelelse om og fremstillet som havende til formål at iværksætte direktivets artikel 7, ikke udgør programmer til formindskelse af den forurening, der er forårsaget af alle de relevante stoffer på liste II i henhold til den nævnte bestemmelse, dels har Kommissionen kritiseret de franske myndigheder for

ikke at have opstillet kvalitetsmålsætninger for recipienterne af disse stoffer.

15. Det skal imidlertid understreges, at direktivets artikel 7 udtrykkeligt i stk. 3 præciserer, at de i stk. 1 omhandlede programmer omfatter kvalitetsmålsætninger for vandområder. Det følger således heraf, hvilket Kommissionen i øvrigt selv har bemærket, at når en medlemsstat har undladt at opstille sådanne målsætninger, har den nødvendigvis tilsidesat sin forpligtelse til at fastlægge programmer. Spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaten i en sådan situation ligeledes har tilsidesat denne forpligtelse af en anden årsag, for eksempel manglende fastsættelse af en detaljeret og sammenhængende overordnet planlægning, er efter min opfattelse af sekundær betydning, idet tilsidesættelsen af forpligtelsen til at fastlægge programmer under alle omstændigheder foreligger, når der ikke er opstillet kvalitetsmålsætninger.

16. Jeg behandler derfor først Kommissionens klagepunkt herom, hvilket er andet klagepunkt i stævningen.

Klagepunktet om den manglende opstilling af kvalitetsmålsætninger for recipienter af stoffer på liste II

17. Som det allerede er fremgået, har sagsøgeren understreget, at kvalitetsmålsætningerne er de kvalitetsangivelser, i

henhold til hvilke tilladelser til udledning kan meddeles, og er der ikke opstillet sådanne målsætninger, kan tilladelserne ikke være meddelt i overensstemmelse med direktivets artikel 7, stk. 2. Ifølge Kommissionen skal de nævnte målsætninger være defineret i overensstemmelse med en fremgangsmåde, der for recipientvandene og for hvert bassin tager hensyn til alle udledninger, der vedrører et bestemt vandområde, uanset deres art eller oprindelse.

18. Det følger heraf, at der ikke kan gives tilladelse til nogen ny udledning, uanset hvilke emissionsnormer der finder anvendelse, når en bestemt recipient indeholder dette stof i en mængde, der er større end det, der følger af de relevante kvalitetsmålsætninger.

19. Kommissionen har tilføjet, at på samme vis kan de emissionsnormer, der skal fastsættes i tilladelserne, ikke være generelt og abstrakt fastsat, men skal fastsættes konkret under hensyntagen til situationen i det pågældende recipientvand, således at det er muligt at overholde kvalitetsmålsætningerne.

20. Det forhold, at der er en forpligtelse til at opstille sådanne målsætninger for hver vandmasse og for hvert stof, fremgår ligeledes af Domstolens praksis, navnlig dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland⁵.

21. De foranstaltninger, som den franske regering har givet meddelelse om, dækker imidlertid ikke alle relevante vandmasser, og under alle omstændigheder svarer de ikke til det således definerede begreb kvalitetsmålsætninger.

22. Sagsøgte har anfægtet Kommissionens analyse og er tværtimod af den opfattelse, at der er truffet de foranstaltninger, som kræves i direktivet.

23. Den franske regering har navnlig redegjort for, at definitionen af kvalitetsmålsætninger er indført ved lov nr. 64-1245 af 16. december 1964 om ordningen med og opdelingen af vandområder og bekæmpelse af forureningen heraf⁶.

24. I cirkulære af 17. marts 1978 om politikken vedrørende kvalitetsmålsætninger for vandløb, dele af vandløb, kanaler, søer eller damme defineredes de to skalaer af relevans for definitionen af disse målsætninger. Den fællesskabsretlige ordning bygger på udarbejdelsen af regionale planer for kvalitetsmålsætningerne. Kortene udarbejdes i hver region og sammenstiller de målsætninger, som regionen har opstillet for hvert vandløb for så vidt angår kvaliteten.

5 — Præmis 33-36.

6 — JORF af 18.12.1964, s. 11258.

25. Den franske regering har forklaret, at planerne udgør et væsentligt værktøj ved iværksættelsen af lov nr. 76-663 af 19. juli 1976 om godkendelsespligtige miljøbeskyttelses anlæg⁷. Denne lov bestemmer nemlig, at der skal vedtages bekendtgørelser, som giver muligheder for drift af cirka 65 000 industrianlæg, og den indeholder bestemmelser om udledninger, der fastsættes i forhold til de kvalitetsmålsætninger, der er opstillet for hvert vandløb.

26. Ifølge den franske regering er kvalitetsmålsætningerne defineret i overensstemmelse med bedømmelseskriterier for den generelle vandkvalitet, der er udarbejdet af instituttet for hydrologisk forskning i 1971. De giver mulighed for at sondre mellem fem vandkvalitetsniveauer, der hver forudsætter, at der overholdes et stort antal parametre. Den franske regering har i denne forbindelse præciseret, at selv om disse parametre ikke alle ligger inden for rammerne af bekæmpelsen af farlige stoffer, vedrører et af dem imidlertid specifikt koncentrationen af farlige stoffer fra industriudledninger i vand. Der foretages dog ingen målinger af koncentrationen af alle de 99 stoffer, der er opført på liste II, i alle berørte vandområder.

27. Der findes ligeledes særlige målsætninger, når vandområderne er omfattet af et særskilt fællesskabsretligt direktiv: skaldyr-

vande, vandområder, der kræver beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for fisk at leve deri, overfladevand til brug for indvinding af drikkevand, badevand.

28. Ved cirkulære nr. 90-55 af 18. maj 1990 om toksiske udledninger i vandområder (herefter »cirkulæret af 18. maj 1990«) indførte Miljøministeriet på regionalt plan en fortegnelse over industriudledninger, der specifikt vedrørte 132 stoffer opført på liste II. Fortegnelsen skulle gennemføres ved undersøgelser af industriprocessen for miljøbeskyttelses anlæg og ved analyser af de foretagne udledninger. Den franske regering har understreget, at denne fortegnelse blev gennemført regionalt og gav mulighed for at revidere bekendtgørelserne om tilfaldelse til de nævnte anlæg, når dette var nødvendigt.

29. Den Franske Republik vedtog for at styrke retsgrundlaget for sine bestemmelser lov nr. 92-3 af 3. januar 1992 om vandområder⁸ og bekendtgørelse af 1. marts 1993 om prøveudtagning og forbrug af vand samt om udledninger af enhver art fra godkendelsespligtige miljøbeskyttelses anlæg⁹. Disse bestemmelser indebar, at der skulle opstilles kvalitetsmålsætninger for hvert vandløb, og at der skulle tages hensyn til disse målsætninger ved anvendelsen af bestemmelserne om miljøbeskyttelses anlæg, samt at der skulle vedtages grænseværdier for de stoffer, der er opført på liste I og II i direktivet, og hvortil en

7 — JORF af 20.7.1976, s. 4320.

8 — JORF af 4.1.1992, s. 2946.

9 — JORF af 28.3.1993, s. 5283.

sådan vedtagelse var nødvendig. Den franske regering har præciseret, at disse nationale grænseværdier kunne strammes på amtsplan, såfremt præfekten fandt det nødvendigt i henhold til analyser af kvalitetsmålsætningerne for vandområdet, og at bekendtgørelsen af 1. marts 1993 supplerede de regionale foranstaltninger ved at definere en række forskrifter, der skulle overholdes af den industri, der fortrinsvis foretog udledninger af de pågældende stoffer.

30. Den franske regering har ikke bestridt, at tilladelsesordningen skal bygge på kvalitetsmålsætninger for vandløb. Regeringen har i denne forbindelse understreget, at den for hvert vandløb har opstillet sådanne målsætninger, hvorved et af parametrene er omfanget af de industrielle udledninger.

31. Derimod er det den franske regerings opfattelse, at det ikke er nødvendigt, at disse målsætninger opstilles stof for stof, og at Kommissionens fortolkning af begrebet »målsætning« er uigennemførlig, for kompleks og medfører urimelige omkostninger. Antallet af berørte stoffer og kombinationsmulighederne heraf, som skal undersøges, er næsten uendeligt. Endvidere tager en sådan fremgangsmåde — stof for stof — ikke hensyn til de samlede virkninger (positive eller negative) af forureningskilderne.

32. De samlede målsætninger, som den franske regering har anvendt, indebærer derimod en korrekt anvendelse af direktivet.

33. Regeringen har i denne forbindelse gjort gældende, at den franske ordning giver mulighed for særskilt at måle udledninger af de farlige stoffer, der er omfattet af listerne i direktivet, og at tage hensyn til kvalitetsmålsætninger for hvert vandløb på grundlag af flere parametre, hvoraf et af dem alene vedrører disse stoffer.

34. Det fremgår nemlig af de kriterier, som bedømmelsen af kvalitetsmålsætningerne støttes på, og som er meddelt Kommissionen i et bilag til svarskriftet, at et af disse kriterier — den biotiske indikator — specifikt vedrører de farlige stoffer og alene disse stoffer. Ifølge den franske regering er en samlet indikator ligeledes en taloplysning, der giver mulighed for præcist at justere de kommende tilladelser uden at opstille kvalitetsmålsætninger for hvert stof.

35. Sagsøgte er i modsætning til Kommissionen af den opfattelse, at ingen af Domstolens domme taler mod sagsøgtens fortolkning af direktivet. Domstolen har nemlig aldrig fortolket direktivets artikel 7, der ikke er præcis vedrørende dette punkt, som en forpligtelse til at definere målsætninger for hvert stof og for hvert vandløb.

36. Selv om Domstolen ifølge den franske regering i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland betonedede vigtigheden af at definere kvalitetsmålsætninger inden for rammerne af fremgangsmåden med fastlæggelse af programmer, henviste den kun til målsætningerne »for de stoffer« og præciserede ikke på noget tidspunkt, at disse målsætninger skulle vedrøre hvert stof individuelt. Spørgsmålet er derfor reelt, om hvert af de 99 stoffer skal være et parameter, der er genstand for en foranstaltning og en kvalitetsmålsætning, eller om det er muligt at sammenstille alle eller nogle af de 99 stoffer til et enkelt parameter om »farlige stoffer«, der er genstand for overvågning og en kvalitetsmålsætning.

37. Kommissionen har gjort gældende, idet den har rejst tvivl om, hvorvidt de franske myndigheder effektivt har iværksat sådanne samlede parametre, at de under alle omstændigheder ikke opfylder kravene i direktivet. Kommissionen har i denne forbindelse redegjort for, at de kvalitetsmålsætninger, der skal opstilles i medfør af direktivets artikel 7, skal henvise specifikt til liste II over de stoffer, der er omfattet af bilaget til direktivet. Generelle målsætninger, såsom forfølgelsen af en god miljømæssig vandkvalitet, der er defineret uden henvisning til direktivet, kan ikke godtages.

38. Selv om sådanne kvalitetsmålsætninger kan opstilles for de samlede individuelle parametre, viser erfaringen imidlertid ifølge Kommissionen, at de anvendte parametre

ikke fastsætter tilstrækkeligt strenge værdier for hvert stof bedømt individuelt. Kommissionen har i denne forbindelse nævnt eksemplet med parameteret AOX, der dækker det samlede antal organiske klorforbindelser, og som af tekniske årsager ikke kan fastsættes og efterprøves i hensigtsmæssige mindre koncentrationer for visse forbindelser, der hører til denne familie af stoffer.

39. Kvalitetsmålsætningerne henviser til kemiske og biologiske kendetegn ved recipienten. De skal således fastsættes præcist og dermed indeholde tal for hvert stof, og det er ikke muligt at beregne emissionsnormer uden målsætninger, angivet i tal.

40. Det må fastslås, at sagsøgtets synspunkt ikke finder støtte i retspraksis.

41. Domstolen henviste i dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene udtrykkeligt til forpligtelsen til at fastsætte grænseværdier for de 114 prioriterede stoffer¹⁰. Domstolen erindrede her ligeledes om den snævre forbindelse mellem vandmiljøet og indholdet af forurenende stoffer. Det følger heraf, at dette indhold skal fastsættes med

¹⁰ — Præmis 34.

præcision for hvert af de nævnte stoffer, idet en simpel sammenstillet oplysning ikke er tilstrækkelig i denne forbindelse.

denne medlemsstat havde kunnet kontakte Kommissionen eller gennemføre videnskabelige undersøgelser på et passende tidspunkt.

42. På samme måde udtalte Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, at det påhvilede Kongeriget Belgien at opstille kvalitetsmålsætninger for de 99 stoffer, der er opført i bilaget, og som er de samme stoffer, som Kommissionen har omtalt i den foreliggende sag.

45. Jeg er endvidere enig i Kommissionens analyse — der i øvrigt ikke er tilbagevist af sagsøgte — hvorefter henvisningen til samlede parametre ikke altid gør det muligt at fastsætte tilstrækkeligt strenge værdier for hver forbindelse bedømt individuelt. Sådanne parametre kan derfor ikke anses for en relevant kvalitetsmålsætning i forhold til direktivet.

43. Hvad angår dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, som sagsøgte har støttet sig til, skal det nævnes, at selv om det er korrekt, at udtrykket »de stoffer«, der anvendes i dommens præmis 34, ikke giver absolut sikkerhed, skal det forstås i dommens samlede kontekst, navnlig Domstolens påberåbelse af forurening »forårsaget af samtlige de [pågældende] stoffer«¹¹.

46. Jeg skal tilføje, at selv om det forudsættes, at fremgangsmåden med samlede målsætninger i princippet er forenelig med kravene i direktivet, således som de er fortolket af Domstolen, quod non, er jeg enig i Kommissionens øvrige kritik af de franske myndigheders fremgangsmåde.

44. Hvad angår sagsøgtens argument om, at det ikke er praktisk muligt at fastsætte målsætninger for alle de pågældende stoffer, skal det bemærkes, at Domstolen afviste en tilsvarende argumentation i dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, hvor den fandt, at vanskelighederne med at identificere stoffer ikke kunne fritage en medlemsstat fra forpligtelsen til at gennemføre direktivet, og bemærkede, at

47. Det forekommer mig nemlig uundgåeligt, at en fremgangsmåde, der bygger på en henvisning til fem samlede kvalitetsniveauer, som er defineret på grundlag af en flerhed af parametre, hvoraf et udelukkende vedrører farlige stoffer, alene kan bidrage til bekæmpelsen af disse prioriterede stoffer, hvis det er i overensstemmelse med direktivet, men medfører derimod, at de nævnte samlede målsætninger er resultatet af et kompromis mellem de utallige betragtninger, der ikke nødvendigvis alle er

11 — Præmis 56.

forbundet med bekæmpelsen af de stoffer, der er opført i bilaget til direktivet. Det følger imidlertid af artikel 7's ordlyd, at de kvalitetsmålsætninger, den omhandler, specifikt vedrører formindskelsen af disse stoffer.

48. Det skal endelig fastslås, at sagsøgte ikke har imødegået Kommissionens tvivl om den effektive gennemførelse af de omtvistede foranstaltninger. Lov nr. 92-3 er for eksempel en generel retsakt, der navnlig blev gennemført ved bekendtgørelse af 1. marts 1993, der omtaler adskillige grænseværdier, men bekendtgørelsen er — således som Kommissionen har bemærket, uden at dette er bestridt af Den Franske Republik — blevet annulleret af Conseil d'Etat.

49. Det følger af ovenstående betragtninger, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet den ikke har opstillet kvalitetsmålsætninger for de 99 stoffer, der er opregnet i bilaget til stævningen.

50. Endvidere følger det nødvendigvis heraf — da de programmer, som medlemsstaterne skal fastlægge i medfør af direktivets artikel 7, omfatter de nævnte målsætninger — at sagsøgte ikke har kunnet fastlægge sådanne programmer, og at Kommissionens klagepunkt vedrørende de manglende programmer skal tages til følge.

51. Det er således udelukkende for en god ordens skyld, at det skal undersøges, om der er andre grunde til at antage, at de foranstaltninger, som de franske myndigheder har givet meddelelse om, ikke udgør et program i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivet, og om tilsidesættelsen af artikel 7 dermed skyldes flere forhold.

Klagepunktet om fastlæggelse af programmer til formindskelse af den forurening, der er forårsaget af stoffer på liste II

52. Kommissionen har af retspraksis om direktivet udledt, at de af artikel 7 omhandlede programmer skal:

- være specifikke og have til formål at formindske den forurening, der er forårsaget af alle relevante stoffer på liste II, og skal være både et generelt oprensningsprogram og en helhed af enkeltstående foranstaltninger til at formindske vandforureningen

- indeholde en gennemsigtig, fuldstændig og sammenhængende struktur, der har karakter af en konkret og detaljeret planlægning

- omfatte opstilling af konkrete målsætninger for den nedbringelse af emissioner, der skal opfyldes inden for de fastsatte frister
 - dække hele den pågældende stat
 - omfatte de stoffer og de grupper af stoffer på liste II, der kan være at finde i den pågældende medlemsstats vandområder, identifikation af relevante stoffer, der skal foretages af de kompetente myndigheder på grundlag af en forudgående undersøgelse af recipientvandene — idet de 99 stoffer, der er nævnt i Kommissionens meddelelse fra 1982, skal være omfattet af de foranstaltninger, som medlemsstaten har truffet, medmindre disse stoffer ikke findes i medlemsstatens vandområder
 - som allerede redegjort for, omfatte kvalitetsmålsætninger på grundlag af en specifik undersøgelse af hver recipientvand særskilt, og målsætningerne skal anvendes som grundlag for beregningen af de emissionsnormer, der fastsættes i tilladelserne
 - meddeles Kommissionen i en form, der giver mulighed for en let undersøgelse med henblik på at sammenligne og foretage en harmoniseret iværksættelse i alle medlemsstater.
53. Kommissionen har undersøgt de foranstaltninger, der er truffet af de franske myndigheder, i lyset af disse kriterier.
54. Kommissionen har for det første foretaget en samlet analyse af det »nationale program« eller det »handlingsprogram, der har til formål at formindske udledningen af toksiske stoffer«, som blev meddelt som bilag til skrivelse af 25. oktober 1991, hvori sagsøgte besvarede åbningsskrivelsen af 26. februar 1991. Efter Kommissionens opfattelse fremstår dette program som en række foranstaltninger, der ikke er indbyrdes koordinerede, og som hverken er forsynet med målsætninger eller en samlet tidsplan. Programmet har derfor ikke karakter af en konkret og detaljeret planlægning, der opstiller konkrete målsætninger for den formindskelse af emissioner, der skal opfyldes inden for de fastsatte frister.
55. Kommissionen har understreget, at alle recipientvande på det franske territorium ikke er omfattet, og at der ikke er nævnt noget forhold vedrørende den territoriale dækning i den nævnte skrivelse. I øvrigt er der ikke givet meddelelse om noget forhold vedrørende kystvandene og vandplanerne.
56. Endvidere omfatter det »nationale program« samlet set ikke nogen af de specifikke stoffer, for hvilke der er planlagt en formindskelse. Kommissionen har understreget, at selv om visse af foranstaltningerne i dette program (såsom den forudgående fortegnelse over udledte stoffer og de

foranstaltninger, der regulerer udledningen fra miljøbeskyttelsesplaner) nævner de 99 prioriterede stoffer, kan de imidlertid ikke kvalificeres som »programmer«. Hvad angår de andre foranstaltninger i det »nationale program«, henviser de heller ikke præcist til de farlige stoffer, der er omfattet af liste II. Kommissionen har i denne forbindelse præciseret, at medlemsstaterne i praksis kunne koncentrere deres indsats om de særskilt opregnede stoffer, hvilken individualisering i øvrigt letter opstillingen af kvalitetsmålsætninger og gør det muligt at sikre en bedre kontrol af de pågældende programmets iværksættelse.

57. Kommissionen har konkluderet, at det »nationale program« ikke svarer til begrebet »program« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 7, stk. 1, 5 og 6.

58. Den franske regering har anført, at dens besvarelse af åbningsskrivelsen kan kvalificeres som en kort sammenfatning af de foranstaltninger, som Den Franske Republik har truffet i henhold til direktivets artikel 7.

59. Sagsøgte har understreget — idet det er bemærket, at Kommissionen selv har anerkendt, at cirkulæret af 18. maj 1990, der er bilagt svarskriftet, indeholder en talmæssig målsætning for forureningen, der dækker hele territoriet for årene 1985 til 1995 — at når der hverken findes en

samlet tidsplan eller en samlet målsætning, er det fordi, målsætningerne og programmerne skal opstilles vandløb for vandløb. Hovedbestemmelsen i det franske program består i virkeligheden af sammenstillingen af tusinder af arbejdsplaner, der har til formål at overholde de målsætninger, der lokalt er fastsat, og som i samme omfang udgør konkrete planlægninger.

60. Hvad angår Kommissionens bemærkning om, at programmet ikke omfatter noget præcist stof, har den franske regering anført, at det er i tilladelserne til individuelle anlæg, at de farlige stoffer, der kan udledes i vand, virkningen af disse stoffers udledning i vand, nødvendigheden af i givet fald at foretage supplerende arbejder og tidsplanen for gennemførelse af disse arbejder, fastsættes.

61. Den franske regering har navnlig lagt vægt på det forhold, at det grundlæggende element ved dens handling udledes af de kriterier, der regulerer meddelelsen af tilladelser til miljøbeskyttelsesplaner, hvilke tilladelser meddeles af præfekten på grundlag af kvalitetsmålsætninger for vandområder, der skal modtage udledninger. Ifølge den franske regering styrer disse målsætninger den franske forvaltnings lokale tjenestehandlinger, der har til formål at formindske forureningen fra industrien.

62. Den franske regering har også præciseret, at da der er tale om en lokal gennem-

førelse af direktivet, hvorved stoffer identificeres, og hvorved der foretages arbejder for at formindske udledningerne af disse stoffer, er det på ingen måde nyttigt nationalt at identificere et bestemt stof. I det omfang det fremlagte program frem for alt er en sammenstilling af et stort antal lokale programmer, skal Kommissionen tage hensyn til den forbindelse, der er mellem den franske ordning med miljøbeskyttelsesplanlægning og det nationale program til bekæmpelse af forureningen.

63. For det andet har Kommissionen i detaljer analyseret de forskellige foranstaltninger, der findes i det »nationale program«, for at efterprøve, om de efter deres art — samlet eller hver for sig — kan udgøre programmer til formindskelse af forureningen med farlige stoffer i overensstemmelse med direktivets artikel 7. Kommissionen har forklaret, at programmet blev fremlagt som et program med fem selvstændige dele: sektorprogrammer, lokale programmer til nedbringelse af de væsentligste udledninger fra industrien, foranstaltninger vedrørende spredte kilder (batterier og akkumulatorer, rensning af tekstiler), kvalitetsmålsætninger og foranstaltninger vedrørende ulykker.

64. For så vidt angår »sektorprogrammer« er Kommissionen af den opfattelse, at de kan sammenfattes i en redegørelse for de anvendte (eller måske blot forudsatte) bestemmelser i den nationale lovgivning om miljøbeskyttelsesplanlægning, og at de hverken indeholder planlægning, konkrete målsætninger vedrørende formindskelse af forureningen fra de farlige stoffer, der er

omfattet af liste II, eller for de 99 prioriterede stoffer, der er relevante i den nationale franske kontekst, eller frister for iværksættelsen.

65. Sagsøgeren har understreget, at direktivet klart sonderer mellem »forudgående tilladelse« og »programmer vedrørende formindskelse af forureningen«, og at det intet sted giver mulighed for, at et af disse instrumenter kan erstatte det andet. Efter Kommissionens opfattelse kan det ikke antages, at de pågældende programmer kan finde dobbelt anvendelse sammen med ordningen med forudgående tilladelse, hvis iværksættelse også er krævet i det nævnte direktiv. Kommissionen har forklaret, at programmerne vedrørende formindskelse af forureningen har til formål i videst muligt omfang at planlægge denne formindskelse til et niveau, der er mindre end det, der fandtes på tidspunktet for deres udarbejdelse og iværksættelse, og dette skal ske inden for rimelige frister, der fastsættes af de kompetente myndigheder. Ud fra dette synspunkt siger det ifølge Kommissionen sig selv, at en ordning med forudgående tilladelse til udledninger af farlige stoffer — uanset hvor uomgængeligt nødvendigt den er — ikke kan anses for at gøre de i direktivets artikel 7 omhandlede programmer overflødige.

66. Kommissionen har derfor konkluderet, at den del af det »nationale program«, der vedrører »sektorprogrammer«, ikke kan udgøre et »program vedrørende formindskelse« i henhold til denne bestemmelse.

67. Kommissionen har ligeledes kritiseret de lokale programmer vedrørende formindskelse, der er omtalt af sagsøgte.

68. Ifølge Kommissionen foreslås det i de franske myndigheders skrivelse af 30. juli 1993, hvori påberåbes »metodiske vanskeligheder«, »begrænsninger i fremgangsmåden« for programmer vedrørende formindskelse af hvert stof og indførelsen af nationale minimumsregler for udledninger i bekendtgørelse af 1. marts 1993, at de lokale programmer vedrørende formindskelse faktisk ikke er blevet opfyldt, hvis de i det hele taget er blevet påbegyndt.

69. Kommissionen har heraf udledt, at der ikke er blevet fastsat »lokale programmer vedrørende formindskelse« med henblik på specifikt at behandle forureningen fra alle de relevante stoffer på liste II.

70. Den franske regering er af den opfattelse, at Kommissionens synspunkt er unøjagtigt og afspejler en urigtig opfattelse af denne mekanisme. Begrebet »lokalt program« omhandler henvisningen til meddelelse af tilladelse, der sker inden for rammerne af ordningen med miljøbeskyttelsesanlæg, hvis kendetegn, som de franske myndigheder har redegjort for adskillige gange, efter deres art kan besvare Kommissionens forespørgsler vedrørende den lokale karakter og vedrørende den tidsmæssige udstrækning af det franske program, iværksættelsen af opregnede foranstaltninger, den manglende specifikke behandling af farlige stoffer og den manglende tidsplan.

71. Hvad angår foranstaltningerne vedrørende spredte kilder har sagsøgte ikke bestridt, at selv om de ikke kan identificeres og behandles gennem bestemmelserne om miljøbeskyttelsesplanlægning, er disse kilder i det væsentlige fastsat — på forudgående vis, for ikke at sige tilfældig vis — i de generelle bestemmelser om fremstilling af produkter eller forvaltning af affald, hvilket åbenbart ikke svarer til begrebet programmer i den forstand, hvori begrebet er anvendt i direktivets artikel 7, stk. 4, hvilken bestemmelse den franske regering i øvrigt har henvist til i denne sammenhæng.

72. På samme måde kan foranstaltningerne vedrørende ulykker ikke udgøre et program.

73. For det tredje har Kommissionen analyseret de andre foranstaltninger, sagsøgte har fremlagt som foranstaltninger, der har til formål at iværksætte direktivets artikel 7.

74. For så vidt angår bekendtgørelsen af 1. marts 1993 har Kommissionen navnlig anført, at selv om det er korrekt, at denne bekendtgørelse fastsætter normer for udledning af de 99 prioriterede stoffer på liste II, dækker den pr. definition kun de præcise kilder og ikke de spredte kilder. Endvidere er det blandt de præcise kilder kun de kilder, der vedrører godkendelses-

pligtige miljøbeskyttelses anlæg, der er dækket, eller alene 65 000 af de 550 000 franske miljøbeskyttelses anlæg. Endelig har Kommissionen under alle omstændigheder understreget, således som det allerede er fremgået, at den nævnte bekendtgørelse blev annulleret af Conseil d'Etat den 21. oktober 1996, hvorved gennemførelsesdirektivet blev ophævet med tilbagevirkende kraft.

75. Den franske regering har i denne forbindelse hævdet, at ordningen med godkendelsespligtige miljøbeskyttelses anlæg omfatter de anlæg, der er meget farlige eller uhensigtsmæssige for naboernes velfærd, sundheden, sikkerheden, den offentlige sundhedstilstand, landbruget, beskyttelsen af naturen og miljøet, herunder vandmiljøet, eller beskyttelsen af steder og monumenter. Regeringen har således konkluderet, at konceptet med miljøbeskyttelses anlæg pr. definition omfatter faste anlæg, der kan udlede stoffer, som er omfattet af liste I og II, og den har tilføjet, at selv om det forekommer, at et ikke-godkendelsespligtigt anlæg er farligt eller uhensigtsmæssigt, for eksempel på grund af udledninger af stoffer i vandmiljøet, kan præfekten fastsætte forskrifter om udledningsværdier, eller rettere suspendere det nævnte anlægs funktion.

76. Kommissionen har svaret, at den metode, hvori der i hver præfektmeddelelse af en tilladelse til et anlæg individuelt præciseres emissionsnormerne for farlige stoffer, ikke udgør et program i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 7, idet metoden hviler på enkeltstående foranstaltninger uden en ramme, der fastsæt-

ter kvalitetsmålsætninger for de forskellige vandløb eller vandflader for hvert af de pågældende stoffer. Kommissionen har i denne forbindelse bemærket, at det fremgår af præmis 58 i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, at »hverken generelle lovbestemmelser eller enkeltstående foranstaltninger truffet af en medlemsstat [kan] — selv om de måtte indeholde en lang række normer med henblik på at beskytte vandområderne, men ikke opstiller kvalitetsmålsætninger for vandområder — betragtes som et program i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 7«.

77. Hvad angår de »flerårige programmer til indgreb i bassinets seks økonomiske agenter«, som Kommissionen har opfattet således, at det ikke er angivet, at de indeholder en planlægning, der omfatter konkrete målsætninger vedrørende formindskelse af forureningen fra stoffer på liste II og frister for iværksættelsen, har Den Franske Republik understreget den kvantitative betydning af disse programmer, der dækker alle vandbassiner i det franske hovedstadsområde, og som udgør det økonomiske aspekt ved programmet til bekæmpelse af forureningen af recipientvand, der modtager de farlige stoffer, som er omhandlet i direktivet, og forureningen, der stammer fra industrien generelt.

78. På denne måde finansieres navnlig arbejder, der er pålagt inden for rammerne af tilladelser til miljøbeskyttelses anlæg, hvis gennemførelse finansieres med betydelige beløb fra de nævnte økonomiske agenter.

79. Den Franske Republik har imidlertid indrømmet, at selv om disse agents handlinger kan medføre, at de af direktivet omfattede programmer gennemføres, kan de på ingen måde erstatte programmerne.

80. Den franske regering er ikke desto mindre af den opfattelse, at den har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivet, og at den har iværksat et »program« i direktivets forstand.

81. Regeringen har i denne forbindelse forklaret, at den grundlæggende bestemmelse i dette program er den forbindelse, der er tilvejebragt med præfektens meddelelse af tilladelser til miljøbeskyttelsesanlæg, der meddeles på grundlag af kvalitetsmålsætninger for de vandområder, der skal modtage udledninger, og at hver tilladelse indeholder en fortegnelse over de arbejder, industrivirksomheden skal udføre parallelt med vedtagelsen af en ny tilladelse, der giver mulighed for at fortsætte anlæggets drift. For at lette iværksættelsen af dette formål findes der dels muligheder for finansiering af de arbejder til bekæmpelse af forureningen, der er nødvendiggjort af tilladelserne til udledning, i kraft af programmerne med agenter, dels sektorbestemmelser, der altid finder anvendelse på hele det franske område, og som har til formål samlet at formindske visse slags udledninger. De nævnte bestemmelser, der iværksættes ved tilladelsesbekendtgørelser, udgør nationale foranstaltninger, der finder anvendelse på særligt forurenende brancher.

82. Endvidere angiver bestemmelserne i direktivets artikel 7, stk. 1 og 4, ifølge den franske regering klart, at tilladelsesordningen, der fastsætter emissionsnormer, som er beregnet ved hjælp af kvalitetsmålsætninger for vandområder, kan være et afgørende forhold ved programmer til bekæmpelse af forurening. Regeringen har i øvrigt bestridt Kommissionens fortolkning af præmis 28 i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland.

83. Det fremgår af ovenstående, at Kommissionen og sagsøgte er uenige om to forhold. Dels har de ikke den samme opfattelse af udstrækningen af de forpligtelser, der følger af direktivet, dels er de derfor uenige om spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgte har opfyldt disse forpligtelser.

84. Hvad angår det første punkt, er parterne uenige om rækkevidden af direktivets artikel 7, hvis ordlyd skal gentages her:

»1. Med henblik på at formindske forureningen af de i artikel 1 nævnte vandområder med stoffer, som er opført på liste II, fastlægger medlemsstaterne programmer, til gennemførelse af hvilke de navnlig anvender de i stk. 2 og 3 omhandlede metoder.

2. Enhver udledning i de i artikel 1 omhandlede vandområder, som kan indeholde et af de stoffer, der er opført på liste II, kræver en forudgående tilladelse, der meddeles af den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat, og som fastsætter emissionsnormerne for udledningen. Emissionsnormerne skal beregnes på grundlag af kvalitetsmålsætninger for vand, der opstilles i henhold til stk. 3.

3. De i stk. 1 omhandlede programmer skal indeholde kvalitetsmålsætninger for vand, der opstilles i overensstemmelse med de af Rådet vedtagne direktiver, når sådanne foreligger.

4. Programmerne kan ligeledes omfatte særlige bestemmelser vedrørende sammensætning og anvendelse af stoffer eller grupper af stoffer samt produkter under hensyn til de seneste tekniske fremskridt, der er økonomisk gennemførlige.

5. I programmerne fastsættes frister for deres iværksættelse.

6. Programmerne og resultaterne af disses gennemførelse meddeles Kommissionen i sammenfattet form.

7. Kommissionen foretager regelmæssigt sammen med medlemsstaterne en sammen-

ligning af programmerne for at sikre en tilstrækkelig harmonisering af deres iværksættelse. Hvis Kommissionen skønner det fornødent, forelægger den med henblik herpå forslag for Rådet inden for dette område.«

85. Det følger heraf — hvilket efter min opfattelse er indiskutabelt — at medlemsstaternes grundlæggende forpligtelse er at udarbejde programmer. Programmerne omfatter målsætninger og iværksættes gennem en tilladelsesordning. Tilladelserne meddeles i lyset af den opstillede målsætning.

86. Det følger således klart af denne bestemmelses ordlyd, at tilladelsesordningerne kun er et værktøj til gennemførelse af et program, og at en medlemsstat dermed ikke kan anses for at have opfyldt sine forpligtelser, blot fordi den har indført en sådan ordning.

87. De argumenter, som sagsøgte har udledt af denne bestemmelse, fører i øvrigt ikke til en anden konklusion. Sagsøgte har nemlig understreget, at tilladelsesordningerne klart udgør et afgørende forhold ved programmerne vedrørende formindskelse, og at alene anvendelsen af ordet »navnlig« i artikel 7, stk. 1, angiver, at der kan være andre foranstaltninger i disse programmer. Sådanne foranstaltningers fakultative karakter følger også af anvendelsen af ordet »kan« i artikel 7, stk. 4.

88. Det skal imidlertid bemærkes, at det forhold, at tilladelsesordningerne udgør et afgørende forhold ved programmerne vedrørende formindskelse, på ingen måde angiver, at sådanne programmer skal begrænses til en tilladelsesordning.

89. Dette fremgår i øvrigt udtrykkeligt af direktivets artikel 7, stk. 3, der ikke har artikel 7, stk. 4's fakultative karakter, og som bestemmer, at de i stk. 1 omhandlede programmer skal indeholde kvalitetsmålsætninger for vand. Det følger nødvendigvis heraf, at sådanne programmer ikke kan begrænses til en tilladelsesordning.

90. Denne konklusion følger ligeledes af en gennemgang af retspraksis.

91. Det følger nemlig af dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, at i henhold til direktivets artikel 7 »skal medlemsstaterne dels fastlægge programmer, der indeholder kvalitetsmålsætninger for vand, dels gøre enhver udledning af stoffer, der er opført på liste II, betinget af, at der meddeles en forudgående tilladelse, hvori der fastsættes emissionsnormer, som beregnes på grundlag af disse kvalitetsmålsætninger«¹².

92. Ifølge den franske regering har Domstolen således bekræftet den centrale, nærmest eneførende, karakter af bestemmelserne om mekanismerne for tilladelser i programmerne, hvilket modsiger Kommissionens synspunkt om, at programmerne er adskilte fra ordningen med forudgående tilladelse.

93. Efter sagsøgtes opfattelse kvalificerer forslaget, der indledes med »omfattende«, og det forslag, der indledes med »ved at forelægge«, begge begrebet program. Dette punkt skal således forstås som en definition af programmer i henhold til direktivets artikel 7, hvilke i det væsentlige skal underkaste enhver udledning af stoffer, der er opført på liste II, en tilladelse og dermed skal forstås som en bekræftelse af det franske program.

94. Det er imidlertid fortsat korrekt, som angivet af Domstolens brug af udtrykket »dels [...] dels«, at Domstolen fandt, at indførelsen af en ordning med tilladelse og en ordning med et program er to forskellige ting, og at det derfor ikke er tilstrækkeligt, at en medlemsstat fastsætter en af dem for automatisk at have den anden og således opfylde sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 7.

95. Det forhold, at sagsøgtes argumentation om rækkevidden af denne bestemmelse ikke er overbevisende, medfører dog ikke,

12 — Præmis 28.

at tilsidesættelsen er fastslået. Det skal nemlig — og dette er det andet punkt i min analyse — efterprøves, om de forskellige foranstaltninger, der er truffet af de franske myndigheder og nævnt ovenfor, ikke alligevel udgør et program i direktivets forstand.

96. Det fremgår af retspraksis¹³, at de programmer, der skal udarbejdes i henhold til direktivets artikel 7, »skal fastlægge en overordnet og sammenhængende politik, der indebærer en konkret og detaljeret planlægning, som dækker hele det nationale område og vedrører formindskelse af forurening forårsaget af samtlige de stoffer, der er opført på liste II, og som er relevante for de særlige forhold i hver enkelt medlemsstat, på grundlag af kvalitetsmålsætninger for recipientvand, som er fastsat i disse programmer. De adskiller sig således både fra et generelt saneringsprogram og fra en samlet indsats bestående af enkeltstående foranstaltninger vedrørende formindskelse af vandforureningen«.

97. Det skal imidlertid fastslås, at det fremgår af sagsakterne, at det netop er en sådan samlet indsats, der skal behandles i denne sag.

98. Det fremgår af Kommissionens fremsættelse, at de franske myndigheder har givet den meddelelse om et større antal

forhold som foranstaltninger til gennemførelse af direktivet, hvoriblandt det forekommer vanskeligt at skelne et samlet program i retspraksis' forstand.

99. Selv om sagsøgte — således som det er fremgået — i øvrigt har bestridt Kommissionens argumentation om det ene eller det andet præcise forhold, har sagsøgte derimod ikke godtgjort, at Den Franske Republik har indført et samlet og sammenhængende program til formindskelse af alle de prioriterede stoffer i alle recipientvande.

100. Sagsøgte har nemlig selv indrømmet, at bestemmelserne i det væsentlige består af sammenstillingen af tusinder af arbejdsplaner, der har til formål at overholde de målsætninger, der er fastsat lokalt, og som således udgør konkrete planlægninger, hvilket forklarer, hvorfor der ikke foreligger en samlet tidsplan og i givet fald samlede målsætninger.

101. Det skal derfor konkluderes, at de foranstaltninger, som de franske myndigheder har truffet, efter myndighedernes egen beskrivelse ikke opfylder de i retspraksis opstillede betingelser.

102. Tværtimod fremstår disse foranstaltninger som »enkeltstående foranstaltninger og ikke en udmøntning af et overordnet og

13 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 39-41.

sammenhængende program vedrørende formindskelse af forureningen baseret på en vurdering af forholdene i recipientvande med fastsættelse af kvalitetsmålsætninger«¹⁴.

plan for gennemførelsen af de arbejder, der er nødvendige for at opfylde de kvalitetsmålsætninger, der er defineret for de pågældende vandområder.

103. Dette fremgår ikke blot af de franske myndigheders bekræftelse, der ovenfor er redegjort for, men følger ligeledes af det forhold, at de pågældende programmers hovedakse er mekanismen med tilladelser på lokalt plan, hvilket myndighederne selv har understreget.

106. Herudover skal ad hoc præfektforanstaltninger og sektorforanstaltninger, der i givet fald vedrører præcise stoffer, suppleres bestemmelserne.

104. Sagsøgte har nemlig lagt vægt på de forskellige kendetegn ved tilladelsesordningen for at illustrere denne ordnings centrale betydning for iværksættelsen af en række foranstaltninger, der for det første specifikt vedrører formindskelsen af forureningen med farlige stoffer, og som omfatter tidsmæssige forhold og bygger på hensyn til de lokale vandområders tilstand og ikke på en national enhedsværdi.

107. Sagsøgte er af den opfattelse, at Kommissionens kritik af navnlig de franske foranstaltningers geografiske dækning, af den manglende præcisering af de stoffer, der er omfattet af disse foranstaltninger, eller af foranstaltningernes reelle gennemførelse, således er gendrevet.

108. Det skal imidlertid bemærkes, at en sådan mekanisme efter sin art ikke kan udgøre et program. Tilladelserne bliver nemlig meddelt på baggrund af forskellige betragtninger, der er forbundet med en lokal kontekst og ikke med en samlet planlægning, der er koncentreret om formindskelsen af prioriterede stoffer som en helhed i hvert vandløb.

105. Tilladelsesordningen omfatter alle relevante anlæg, idet loven i begrebet »miljøbeskyttelses anlæg« medtager alle anlæg, der kan udlede de pågældende stoffer. Endvidere er tilladelserne, så vidt der er behov herfor, forsynet med en tids-

109. Tusinder af lokale foranstaltninger kan ikke, selv om det antages, at de dækker det samlede territorium og de relevante anlæg, erstatte en manglende samlet planlægning. Eksemplet med spredte kilder, der

14 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 45.

ikke kan være omfattet af en tilladelsesordning, er et meget sigende eksempel. Lige så afslørende er eksemplet med cirkulæret af 18. maj 1990, der er bilagt svarskriftet, og som selv angiver den »stykvise« karakter af de eksisterende handlinger fra virksomhedernes side, og hvorom Kommissionen har understreget, at den ikke dækker alle de omtvistede stoffer, og at den er begrænset til at opfordre til at definere et program, hvilken kritik sagsøgte ikke har imødekommet.

110. Det fremgår af ovenstående, som understreget af Kommissionen, at de franske bestemmelser, da de støttes på meddelelsen af tilladelser, opfylder en anden forpligtelse end forpligtelsen til at fastlægge et program vedrørende formindskelse af forureningen, idet den tilladelsesordning, der faktisk kræves i direktivet, ikke skal forveksles med forpligtelsen til at fastlægge programmer, der omfatter kvalitetsmålsætninger for vandområder. Det vil således være forkert at finde, at den franske regering har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivet med den begrundelse, at en ordning med forudgående tilladelse er indført.

111. Det følger heraf, at tilsidesættelsen af direktivets artikel 7 ligeledes består i det forhold, at de franske myndigheder ikke har indført programmer i denne bestemmelses forstand.

Klagepunktet om fejlagtig meddelelse af programmer

112. Kommissionen har kritiseret Den Franske Republik for ligeledes at have tilsidesat direktivets artikel 7 ved at have undladt i sammenfattet form at give meddelelse om programmerne samt om resultaterne af deres gennemførelse. Kommissionen har erindret om den særlige betydning af denne forpligtelse i den foreliggende sag, idet denne meddelelse skal give Kommissionen mulighed for i medfør af artikel 7, stk. 7, regelmæssigt med medlemsstaterne at foretage en sammenligning af programmerne for at sikre en tilstrækkelig harmonisering af deres iværksættelse, og hvis Kommissionen skønner det nødvendigt, at forelægge forslag inden for området for Rådet.

113. Kommissionen har understreget, at den ikke i rette tid har fået meddelelse om et stort antal dokumenter, og at de oplysninger, den har modtaget, ikke var i en form, der gav mulighed for den sammenligning med de andre medlemsstaters programmer, der kræves i direktivet.

114. Den Franske Republik har anført, at den har meddelt Kommissionen adskillige oplysninger, senest i bilaget til svarskriftet. Den franske regering har ikke bestridt, at de dokumenter, der er overgivet til Kommissionen under den administrative procedure, har kunnet gøre det vanskeligt at forstå den grundlæggende logik bag dens strategi for gennemførelse af direktivet.

Regeringen er af den opfattelse, at det derfor er nødvendigt at gentage disse forskellige forhold for at vise, at de fremlagte foranstaltninger i de forskellige tilfælde er meddelt Kommissionen på korrekt vis i henhold til direktivets artikel 7, stk. 6.

118. Det er derfor helt subsidært, at jeg mere detaljeret vil undersøge parternes argumentation om dette punkt.

115. Regeringen har anført, idet den har indrømmet, at det på grund af programets meget decentrale karakter ikke kunne undgås, at der var fejl i meddelelserne til Kommissionen, at de franske myndigheder arbejder på at udarbejde instrumenter, der giver mulighed for bedre at sikre fremkomsten af oplysninger og meddelelsen af de opnåede resultater til Kommissionen.

116. Det skal imidlertid under alle omstændigheder bemærkes, at det tidligere er fastslået, at de af de franske myndigheder trufne foranstaltninger ikke udgjorde et program i direktivets forstand. Det følger nødvendigvis heraf, at myndighederne ikke har kunnet give Kommissionen meddelelse om et sådant program, uanset de oplysninger der er meddelt Kommissionen.

117. Det følger nødvendigvis heraf, at det også vedrørende dette punkt må fastslås, at der er sket en tilsidesættelse.

119. Kommissionen har flere gange fremhævet manglerne ved de oplysninger, den har modtaget fra de franske myndigheder.

120. Kommissionen har således som eksempel anført, at den aldrig har fået meddelelse om de konkrete resultater af iværksættelsen af det »nationale program«. For så vidt angår »sektorprogrammerne«, som sagsøgte har påberåbt sig, har Kommissionen understreget, at den aldrig har fået meddelelse om deres resultater med hensyn til formindskelsen af forureningen eller af deres udvikling hvad angår teknik og retlige rammer. Kommissionen er heller ikke blevet informeret om spørgsmålet om, hvorvidt de til industribrancher, der er dækket af de såkaldte programmer, er de eneste, der udleder de 99 prioriterede stoffer, som er relevante i den nationale franske kontekst.

121. Hvad angår de »lokale programmer til nedbringelse af de væsentligste udledninger fra industrien« har Kommissionen bemærket, at den aldrig har fået meddelelse om nogen lovtekst eller administrativ tekst, der udgør grundlaget herfor, selv om der synes at være udviklet en retlig ramme.

122. Kommissionen har ligeledes understreget, at de forhold, som den franske regering har givet meddelelse om vedrørende disse lokale programmer, er meget lidt præcise. Kommissionen har lagt vægt på det forhold, at der ikke er fremkommet et eneste eksempel på disse programmer, selv i sammenfattet form, hvilket i øvrigt er tilstrækkeligt til at udgøre en tilsidesættelse af direktivets artikel 7, stk. 6, og at det ikke ved nogen meddelelse fra de franske myndigheder er godtgjort, at de såkaldte programmer faktisk er blevet iværksat.

123. Sagsøgeren har formuleret lignende kritik hvad angår de foranstaltninger, der vedrører de spredte kilder.

124. Hvad angår ordningen med forudgående tilladelse til udledninger har Kommissionen bemærket, at den ikke har fået meddelelse om bekendtgørelsen af 25. april 1995, der supplerede bekendtgørelsen af 1. marts 1993. Dette gælder ligeledes resultaterne af den fortegnelse over stoffer, der udledes i vandområder, og som til slut slet ikke nævnes i den korrespondance, der er behandlet af den franske regering, således at dens færdiggørelse ikke kom for dagen. Ligeledes har Kommissionen ikke modtaget nogen meddelelse om de retlige rammer for »flerårige programmer til indgreb i bassinets seks økonomiske agenter«.

125. Kommissionen har dernæst anført det forhold, at den franske regering ikke har angivet de forskellige forhold, der findes i en rapport, der blev meddelt den

26. november 1996, om iværksættelse af direktivet som program, hvilket under alle omstændigheder er en tilsidesættelse af den forpligtelse, der følger af direktivets artikel 7, stk. 6, som er adskilt fra den forpligtelse i artikel 13, stk. 1, der fremgår af den ændring, der blev foretaget i direktivet med direktiv 91/692.

126. Kommissionen har tilføjet, at den nævnte rapport indeholder væsentlige og uforklarlige forskelle i forhold til den franske regerings tidligere korrespondance, der ligeledes vedrører iværksættelsen af direktivet, idet denne rapport ikke længere omtaler et nationalt program, de lokale programmer til nedbringelse eller foranstaltninger vedrørende spredte kilder og ulykker. Den indeholder derimod påstande om et »program« uden noget forhold, som gør det muligt at identificere programmet, og om et program for regionen Nord-Pas-de-Calais, hvoraf Kommissionen heller ikke har modtaget en kopi.

127. Hvad angår cirkulæret af 18. maj 1990, der ligeledes er påberåbt i rapporten af 1996, har Kommissionen understreget, at den heller ikke har fået meddelelse herom.

128. Sagsøgte har i denne forbindelse erindret om den grundlæggende karakter af meddelelsen af tilladelser for sagsøgtes program vedrørende formindskelse af forureningen.

129. Den franske regering har i denne forbindelse først præciseret, at den har givet Kommissionen meddelelse om dens metode, navnlig i besvarelsen af åbnings-skrivelsen og de senere sagsakter, og at indholdet af rapporten af 26. november 1996 ikke sammenfatter et nyt program, men præciserer de store linjer i det franske program, hvis hovedakse, nemlig gennemførelsen af arbejder på miljøbeskyttelses-anlæg, når deres udledninger ikke er i overensstemmelse med de lokalt definerede kvalitetsmålsætninger for vandområder, har været fastsat fra begyndelsen.

130. Den franske regering har, idet den har henvist til dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland¹⁵, gjort gældende, at den ikke fandt det hensigtsmæssigt at give meddelelse om hver analyse af udledninger og hver afgørelse, der pålagde arbejder, da hovedformålet med meddelelsen af programmer til Kommissionen er at foretage en »sammenligning« mellem de iværksatte programmer med henblik på at udveksle erfaringer eller at lette udarbejdelsen af fremtidige fællesskabsretlige regler. Det er derfor regeringens opfattelse, at det frem for alt er forbindelsen mellem bekæmpelsen af vandforureningen og ordningen med tilladelse til miljøbeskyttelses-anlæg og i mindre grad detaljerne om hver foretaget arbejde, der forekommer relevant inden for rammerne af den sammenligning, der skal foretages i henhold til direktivets artikel 7, stk. 7.

131. Det forekommer den franske regering at være åbenlyst, at Kommissionen ikke

anmoder om at modtage en meddelelse om hver analyse af udledninger og alle de pålagte arbejder, i det omfang hovedfor-målet med meddelelsen af programmer til Kommissionen er at opnå den mest effek-tive ordning takket være medlemsstaternes bidrag.

132. For så vidt angår den manglende meddelelse af »lokale programmer« har de franske myndigheder anført, at disse programmer er omhandlet i andet afsnit af besvarelsen af åbnings-skrivelsen, og at Kommissionen har fået meddelelse om retsgrundlaget, nemlig artikel 68 i bekendt-gørelse om udledninger fra miljøbeskyttel-ses-anlæg. Myndighederne har understreget, at der ikke her er tale om dokumenter, som skulle meddeles Kommissionen, men om et udtryk, der beskriver betingelserne for meddelelse af tilladelser.

133. Sagsøgte er derfor af den opfattelse, at Den Franske Republik har givet meddelelse om et nationalt program, hvis beskrivelse klart redegør for de store principper: lokal anvendelse gennem bestemmelserne om miljøbeskyttelses-anlæg, sammenholdt med de lokalt definerede kvalitetsmålsætninger, samfinansieringen af arbejder med vand-agenter og sektorforanstaltninger eller pr. produkt for det mindre antal udledninger, der ikke stammer fra miljøbeskyttelses-anlæg. Sagsøgte er således af den opfattelse, at det er ukorrekt at beskrive rapporten af

15 — Præmis 31 og 32.

1996 som en sammenfatning af et helt nyt program, der aldrig er blevet meddelt, når denne rapport præciserer de store linjer i det franske program og giver de første målte resultater.

134. Hvad angår den tidligere påberåbte fortegnelse, er sagsøgte af den opfattelse, at Den Franske Republik har godtgjort, at den er blevet indført og meddelt Kommissionen i sammenfattet form.

135. Endelig fik Kommissionen uformel meddelelse om cirkulæret af 18. maj 1990 ved telefax af 27. juni 2000, og det var under alle omstændigheder bilagt svarskriftet.

136. Det skal imidlertid understreges, at med henblik på at fastslå et eventuelt traktatbrud skal der udelukkende tages hensyn til de oplysninger, der er meddelt inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse¹⁶. Endvidere kan den blotte uformelle videregivelse ikke anses for en meddelelse af foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv.

137. Sagsøgte har tilføjet, at det forekommer Den Franske Republik at være selvmodsigende at kræve meddelelse af cirkulæret om fortegnelsen, når det anføres, at cirkulæret ikke er et program i direktivets forstand. Kommissionen har imidlertid med rette svaret, at det uden en sådan meddelelse er umuligt for den at bedømme, hvorvidt cirkulærets indhold er i overensstemmelse med begrebet program i direktivets forstand.

138. Det skal på baggrund af ovenstående konkluderes, at Den Franske Republik ikke har besvaret alle Kommissionens kritikpunkter. Endvidere — og vigtigere — har Den Franske Republik selv indrømmet, således som det er fremgået, at videregivelsen af oplysninger til Kommissionen har kunnet forbedres på grund af den anvendte skiftende terminologi og programmets meget decentrale karakter, og at der skal træffes foranstaltninger for at afhjælpe denne situation.

139. Det følger under alle omstændigheder heraf, at der foreligger et traktatbrud.

¹⁶ — Dom af 21.1.2001, sag C-119/00, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 4795.

Forslag til afgørelse

140. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at:

- fastslå, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke har vedtaget programmer vedrørende formindskelse af forurening, der omfatter kvalitetsmålsætninger for de 99 farlige stoffer, der er opført i bilaget til stævningen, og idet den ikke i sammenfattet form har meddelt Kommissionen de pågældende programmer og resultaterne af deres gennemførelse, hvilket er 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
- pålægge Den Franske Republik at betale sagens omkostninger.