# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
fremsat den 14. september 2000 *

1. Under denne sag, som Kommissionen har anlagt den 12. november 1999, har Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat visse forpligtelser i henhold til fællesskabsretten. Nærmere bestemt drejer det sig om forpligtelserne i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 76/464/EØF [1], artikel 14 i direktiv 78/176/EØF [2], som ændret ved direktiv 83/29/EØF [3], artikel 16 i direktiv 78/659/EØF [4], artikel 16, stk. 1, i direktiv 80/68/EØF [5], artikel 5, stk. 1, og artikel 5, stk. 2, første afsnit, i direktiv 82/176/EØF [6], artikel 5, stk. 1 og 2, i direktiv 83/513/EØF [7], artikel 6, stk. 1, i direktiv 84/156/EØF [8], artikel 5, stk. 1 og 2, i direktiv 84/491/EØF [9] og artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 86/280/EØF [10], som ændret ved direktiv 90/415/EØF [11], således som disse bestemmelser er affattet ved artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/692 EØF [12].

2. De ovennævnte bestemmelser, som affattet ved artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/692, har følgende ordlyd:

»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 Kommissionen udformer efter fremgangsmåden i artikel 6 i direktiv 91/692/EØF. Spørgeske-

* Originalsprog: spansk.

1 — Rådets direktiv af 4.5.1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (EFT L 129, s. 23).

2 — Rådets direktiv af 20.2.1978 om affald fra titandioxidindustrien (EFT L 54, s. 19).

3 — Rådets direktiv af 24.1.1983 om ændring af direktiv 78/176 (EFT L 32, s. 28).

4 — Rådets direktiv af 18.7.1978 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri (EFT L 222, s. 1).

5 — Rådets direktiv af 17.12.1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer (EFT 1980 L 20, s. 43).

6 — Rådets direktiv af 22.3.1982 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra elektrolyse af alkaliske klorider (EFT L 81, s. 29).

7 — Rådets direktiv af 26.9.1983 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af cadmium (EFT L 291, s. 1).

8 — Rådets direktiv af 8.3.1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra andre sektorer end elektrolyse af alkalichlorider (EFT L 74, s. 49).

9 — Rådets direktiv af 9.10.1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af hexachlorcyklohexan (EFT L 274, s. 11).

10 — Rådets direktiv af 12.6.1986 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af visse farlige stoffer, der er opført på liste I i bilaget til direktiv 76/464 (EFT L 181, s. 16).

11 — Rådets direktiv af 27.7.1990 om ændring af bilag II til direktiv 86/280 (EFT L 219, s. 49).

12 — Rådets direktiv af 23.12.1991 om standardisering og rationalisering af rapporterne om gennemførelse af en række miljødirektiver (EFT L 377, s. 48).

maet 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.

Kommissionen offentliggør senest ni måneder efter modtagelsen af medlemsstaternes rapporter en samlet rapport for Fællesskabet om gennemførelsen af direktivet.«

3. I henhold til samme artikels stk. 2 er teksten i stk. 1 ligeledes blevet indsat i direktiv 75/440/EØF [13], hvor den er blevet artikel 9a, og i direktiv 80/778/EØF [14], hvor den er indsat som artikel 17a.

4. Kommissionen har gjort gældende, at Den Portugisiske Republik ligeledes har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10, stk. 1, EF og artikel 249, stk. 3, EF.

## I — Den administrative procedure

5. Den Portugisiske Republik skulle senest den 30. september 1996 have sendt sin første rapport til Kommissionen. Eftersom den ikke havde gjort dette, indledte Kommissionen proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) og opfordrede ved åbningsskrivelse den 30. juni 1998 den portugisiske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

6. Den portugisiske regering fremsendte rapporterne om gennemførelsen af direktiv 75/440, 79/869/EØF [15] og 79/923/EØF [16] til Kommissionen. I følgeskrivelserne anførte regeringen, at den ville fremsende de resterende rapporter, så snart de forelå. Disse direktiver er ikke genstand for Kommissionens søgsmål.

7. Derefter fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse over for Den Portugisiske Republik, hvori den anførte, at denne medlemsstat stadig ikke havde fremsendt de rapporter, som var foreskrevet i de øvrige direktiver, dvs. 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491, 86/280 og 80/778, og gav medlemsstaten en frist på to måneder til at bringe traktatbruddet til ophør. Som svar på den begrundede udtalelse fremsendte

13 — Rådets direktiv af 16.6.1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 26).

14 — Rådets direktiv af 15.7.1980 om kvaliteten af drikkevand (EFT L 229, s. 11).

15 — Rådets direktiv af 9.10.1979 om målemetoder og hyppighed for prøveudtagning og analyse af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 271, s. 44).

16 — Rådets direktiv af 30.10.1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande (EFT L 281, s. 47).

den portugisiske regering den 26. april 1999 den rapport, som er foreskrevet i direktiv 80/778 for årene 1993, 1994 og 1995. Som følge heraf omfatter Kommissionens søgsmål ikke dette direktiv.

## II — Stillingtagen

8. Kommissionen har ikke modtaget yderligere rapporter og har anført, at denne adfærd fra en medlemsstats side forhindrer Kommissionen i at opfylde den forpligtelse, som påhviler den i henhold til artikel 2, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 91/692, og som består i at offentliggøre en samlet rapport for Fællesskabet om gennemførelsen af hvert direktiv senest ni måneder efter modtagelsen af medlemsstaternes rapporter. Dette er grunden til, at Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik har begået traktatbrud.

9. Den portugisiske regering har til sit forsvar gjort de tiltag gældende, som den har gennemført på dette område, eftersom den til Kommissionen har fremsendt alle de tilgængelige oplysninger, der er tilvejebragt af de tjenester, der er ansvarlige for overvågningen af vandmiljøet, for perioden 1993-1998 for så vidt angår de stoffer, der er omhandlet i direktiv 76/464, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 og 86/280. Regeringen har tilføjet, at et program, der inden for kort tid vil gøre det muligt fuldstændig at gennemføre direktiv 76/464 i Portugal, er under udarbejdelse. Regeringen er af den opfattelse, at de indsamlede oplysninger — selv om de ikke er udtømmende — vil gøre det muligt at udarbejde rapporterne i henhold til direktiverne.

Rapporten vedrørende direktiv 80/68 er under udarbejdelse, og den vil blive meddelt Kommissionen, så snart den står til rådighed. Direktiv 78/176, som ændret ved direktiv 83/29, definerer forurening som »en af mennesker direkte eller indirekte foretaget udledning i et miljø af ethvert reststof fra titandioxidproduktionsprocessen med så skadelige virkninger til følge, at den menneskelige sundhed bringes i fare, levende ressourcer og det økologiske system skades, rekreative værdier forringes eller, at der lægges hindringer i vejen for anden retmæssig anvendelse af det pågældende miljø«. Da der i Portugal ikke findes en titanindustri, er det umuligt at påvise, at sådant reststoffer er udledt eller dumpet i havet. Det er heller ikke blevet fastslået, at der er blevet udledt reststoffer i overfladevand eller foretaget oplagring, deponering eller nedpumpning af disse reststoffer. Af disse grunde har den portugisiske regering antaget, at det ikke var nødvendigt at besvare det spørgeskema, der angår direktiv 78/176. Spørgeskemaet er dog vedlagt svarskriftet.

Endelig har den portugisiske regering for så vidt angår direktiv 78/659 bekræftet, at oplysningerne til brug for udarbejdelsen af rapporten vedrørende direktivets gennemførelse er blevet indsamlet, og at man udelukkende afventer godkendelse på nationalt plan af klassificeringen af lakse- og karpefiskvande, der skulle finde sted i løbet af det første kvartal 2000. Regeringen har anmodet Domstolen om at vente indtil den 30. maj, når rapporterne er blevet fremlagt,

og Domstolen kan fastslå, at søgsmålet er blevet uden genstand.

10. Kommissionen har i replikken rejst indsigelse imod denne anmodning og har anført, at på det tidspunkt, hvor Kommissionen anlagde sagen, havde den portugisiske regering ikke fremsendt rapporterne vedrørende gennemførelsen af direktiv 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 og 86/280 for perioden for 1993 til 1995. Kommissionen har derfor nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Portugisiske Republik har gjort sig skyldig i traktatbrud.

11. Den Portugisiske Republik har i duplikken anført, at takket være den indsats, som republikken har gjort for at tilvejebringe oplysningerne, kan den nu forelægge Kommissionen de rapporter, som er foreskrevet i bestemmelserne i de direktiver, som Den Portugisiske Republik hævdes at have tilsidesat, og den har vedlagt rapporterne som bilag I, II, III og IV. Den Portugisiske Republik har anført, at den således fuldstændig har gennemført de pågældende direktiver, og at forsinkelsen har skyldtes uenighed med Kommissionen om fortolkningen af bestemmelserne i ét tilfælde og generelt mangel på menneskelige, materielle og tekniske ressourcer. Som følge heraf har den anmodet Domstolen om at fastslå, at søgsmålet er blevet uden genstand, og at Kommissionen skal betale sagens omkostninger.

12. Duplikken er sammen med de fire bilag, som er nævnt ovenfor, blevet indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. marts 2000. Eftersom Kommissionen ikke har frafaldet sagen, må jeg drage den konklusion, at Kommissionen fortsat har en interesse i, at Domstolen fastslår, at Den Portugisiske Republik har begået et traktatbrud.

13. I henhold til fast retspraksis skal en påstand om, at der er begået et traktatbrud, tages til følge, såfremt et direktiv ikke er gennemført i national ret inden for den fastsatte frist [17]. I denne sag er det godtgjort, at Den Portugisiske Republik ikke inden for den fastsatte frist havde gennemført forpligtelserne i henhold til de direktiver, Kommissionen har anført i stævningen.

14. Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen [18]. Ifølge det, der er blevet fastslået, havde Den Portugisiske Republik ikke inden for den fastsatte frist fremsendt de oplysninger, som Kommissionen havde anmodet om.

15. Med hensyn til de vanskeligheder, som medlemsstater er stødt på ved gennem-

17 — Dom af 23.3.1994, sag C-268/93, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 947, præmis 6, og af 12.2.98, sag C-139/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 605, præmis 11.

18 — Dom af 17.9.1996, sag C-289/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4405, præmis 20, af 11.6.1998, forenede sager C-232/95 og C-233/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3343, præmis 38, og af 25.11.1998, sag C-214/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7661, præmis 25.

førelsen af direktiver, har Domstolen fastslået, at praktiske vanskeligheder, der viser sig på stadiet for gennemførelsen af en af Fællesskabets retsakter, ikke kan retfærdiggøre, at en medlemsstat ensidigt undlader at overholde sine forpligtelser [19], og at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes [20].

16. Jeg er uenig i den fortolkning, den portugisiske regering anlægger af artikel 13, stk. 1, i direktiv 78/176, hvorefter den betragter sig som undtaget fra forpligtelsen til at sende nogen som helst rapport til Kommissionen med den begrundelse, at der på dens område ikke findes reststoffer fra titandioxidindustrien. Artikel 4 sondrer nemlig klart mellem forudgående tilladelser tildelt af myndighederne i den medlemsstat, på hvis område reststoffet produceres, og forudgående tilladelser tildelt af myndighederne i den medlemsstat, på hvis område reststoffet udledes, oplagres, deponeres og nedpumpes, eller fra hvis område dette udledes eller dumpes. Efter min mening binder de omstridte bestemmelser alle medlemsstaterne på samme måde, og i det tilfælde, hvor der ikke har fundet nogen af disse aktiviteter sted på medlemsstatens område i den pågældende periode, skal medlemsstaten meddele dette til Kommissionen i sin rapport, som den under ingen omstændigheder kan anse sig for fritaget for at udarbejde.

17. Af de anførte grunde mener jeg, at Kommissionens søgsmål er begrundet, og det skal fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, da den ikke inden for den i den begrundede udtalelse fastsatte frist har tilsendt Kommissionen oplysninger om gennemførelsen af direktiv 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 og 86/280.

## III — Sagens omkostninger

18. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Eftersom jeg foreslår, at der gives Kommissionen medhold, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

19 — Dom af 7.2.1979, sag 128/78, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 419, præmis 10, af 19.2.1991, sag C-374/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 367, præmis 10, og af 23.3.2000, sag C-327/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1851, præmis 21.

20 — Dom af 6.7.1995, sag C-259/94, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1947, præmis 5, af 25.11.1998, sag C-214/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7661, præmis 18, og af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 13.

## IV — Forslag til afgørelse

19. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen, at det fastslås,

1) at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10, stk. 1, EF, artikel 249, stk. 3, EF, artikel 13, stk. 1, i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø, artikel 14 i Rådets direktiv 78/176/EØF af 20. februar 1978 om affald fra titandioxidindustrien, som ændret ved direktiv 83/29/EØF, artikel 16 i Rådets direktiv 78/659/EØF af 18. juli 1978 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri, artikel 16, stk. 1, i Rådets direktiv 80/68/EØF af 17. december 1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer, artikel 5, stk. 1, og artikel 5, stk. 2, første afsnit, i Rådets direktiv 82/176/EØF af 22. marts 1982 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra elektrolyse af alkaliske klorider, artikel 5, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 83/513/EØF af 26. september 1983 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af cadmium, artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 84/156/EØF af 8. marts 1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra andre sektorer end elektrolyse af alkalichlorider, artikel 5, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 84/491/EØF af 9. oktober 1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af hexachlorcyklohexan og artikel 6, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 86/280/EØF af 12. juni 1986 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af visse farlige stoffer, der er opført på liste I i bilaget til direktiv 76/464, som ændret ved direktiv 90/415/EØF, således som disse bestemmelser er affattet ved artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 91/692/EØF af 23. december 1991 om standardisering og rationalisering af rapporterne om gennemførelse af en række miljødirektiver

2) at Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.