

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 18. juni 1998 *

1. Kommissionen har anlagt et traktatbrudssøgsmål i forbindelse med Kongeriget Belgiens gennemførelse af Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø¹.

2. Kommissionen bebrejder nærmere bestemt Kongeriget Belgien, at det i strid med det nævnte direktivs artikel 7, for de 99 stoffer, som er nævnt i bilag I til stævningen, har undladt at fastsætte programmer for formindskelse af forureningen, som indeholder kvalitetsmålsætninger, eller at det ikke i sammenfattet form har givet Kommissionen meddelelse om disse programmer samt om resultaterne af deres gennemførelse. Dermed har Kongeriget Belgien tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten.

Direktiv 76/464

3. Det bestemmes i første betragtning til direktiv 76/464, som er udstedt i henhold til EØF-traktatens artikel 100 og 235:

»det er påkrævet, at medlemsstaterne så hurtigt som muligt gennemfører en generel og

samtidig aktion med henblik på at beskytte Fællesskabets vandmiljø mod forurening og særlig mod den forurening, som forårsages af visse persistente og toksiske stoffer, som kan akkumuleres i levende organismer«.

4. Det bestemmes i artikel 2 i direktiv 76/464:

»Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger for at eliminere forurening af de i artikel 1 omhandlede vandområder med de farlige stoffer, som hører til de familier og grupper af stoffer, som er opført på liste I i bilaget, og for at formindske forurening af de pågældende vandområder med de farlige stoffer, som hører til de familier og grupper af stoffer, som er opført på liste II i bilaget, i overensstemmelse med dette direktiv, hvis bestemmelser blot udgør et første skridt mod dette mål.«

5. Liste I omfatter visse enkeltstoffer, der indgår i de heri omhandlede familier og grupper af stoffer, som hovedsagelig er udvalgt på grundlag af deres toksicitet, deres persistens samt deres bioakkumulation. Ifølge artikel 6 i direktiv 76/464 skal Rådet vedtage de grænseværdier, som emissionsnor-

* Originalsprog: fransk.
1 — EFT L 129, s. 23.

merne for de stoffer, som indgår i liste I i bilaget, ikke må overskride, samt kvalitetsmålsætninger.

7. Det bestemmes i artikel 7 i direktiv 76/464:

6. Det fremgår af bestemmelserne i bilaget til direktiv 76/464, at liste II omfatter:

»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.

— stoffer, der indgår i de familier og grupper af stoffer, der er opført på liste I, for hvilke de i artikel 6 i direktivet omhandlede grænseværdier ikke er fastlagt

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.

— visse enkeltstoffer og visse kategorier af stoffer blandt nedenstående familier og grupper af stoffer,

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.

der har en skadelig virkning på vandmiljøet, som imidlertid kan begrænses til et bestemt område og afhænger af recipientens særlige karakter og beliggenhed«.

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.«

8. Det bestemmes i direktivets artikel 12:

»1. Rådet træffer inden 9 måneder afgørelse med enstemmighed om ethvert forslag fra Kommissionen i henhold til artikel 6 ...

2. Kommissionen forelægger, så vidt muligt inden 27 måneder efter meddelelsen af dette direktiv, de første forslag i henhold til artikel 7, stk. 7. Rådet træffer enstemmig afgørelse inden 9 måneder.«

9. Endelig bestemmes det i direktivets artikel 13, at medlemsstaterne med henblik på gennemførelsen af dette direktiv efter anmodning fra Kommissionen blandt andet giver denne alle yderligere oplysninger, der vedrører de i artikel 7 omhandlede programmer.

10. Det følger udtrykkeligt af direktiv 76/464, som trådte i kraft samtidig med dets meddelelse, dvs. den 5. maj 1976, at der ikke gælder nogen frist for den konkrete iværksættelse af de heri omhandlede forpligtelser. Imidlertid har Kongeriget Belgien ikke påberåbt sig en manglende frist for gennemførelsen med henblik på eventuelt at bestride den forpligtelse, som det påstås at have tilsidesat. Under alle omstændigheder kan denne manglende frist ikke føre til, at forpligtelserne i henhold til direktivet ikke er bindende for medlemsstaterne. Den omstændighed, at Domstolen har udtalt, at Den Hellske Republik og Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat deres forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 76/464 uden at komme ind på spørgsmålet om den manglende frist, bekræfter denne opfattelse ².

Indledende bemærkninger

11. Før jeg tager stilling til, om de anbringender, som Kommissionen har gjort gældende, er begrundede, må jeg behandle et formalitetsspørgsmål.

2 — 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.

12. Således fremgår det af sagen, at den belgiske regering — uden dog at fremsætte en egentlig formalitetsindsigelse — har fremført et anbringende, som, såfremt det måtte tiltrædes, ville føre til afvisning af sagen.

13. Ifølge den belgiske regering kunne den omstændighed, at Kommissionen ikke har iværksat noget tiltag over for Kongeriget Belgien i perioden mellem åbningsskrivelsen af 26. februar 1991 (og den belgiske regerings svar af 28.2.1991) og den 6. august 1996, som er datoen for fremsættelsen af den begrundede udtalelse, give den belgiske regering det indtryk, at den procedure, der var iværksat, var blevet udsat, og at Kommissionen havde anerkendt, at der ikke var grundlag for at anlægge sag.

14. Over for den argumentation, der således er fremført af den sagsøgte regering, skal det blot anføres, som det med rette er gjort af Kommissionen, at Domstolen har udtalt ³, at »traktatens artikel 169 finder anvendelse, uden at Kommissionen behøver iagttage en bestemt frist, og adskiller sig herved fra artikel 93, som indeholder en udtrykkelig undtagelse fra denne regel«.

15. I samme dom ⁴ udtalte Domstolen dog også, at »den omstændighed, at den administrative procedure i henhold til artikel 169

strækker sig over usædvanlig lang tid, i visse situationer [kan] gøre det vanskeligere for den pågældende stat at tilbagevise Kommissionens argumentation og dermed indebære en tilsidesættelse af den pågældende stats ret til kontradiktion«. Det tilkommer således den medlemsstat, som påberåber sig procedurens usædvanligt lange forløb, at godtgøre, på hvilken måde dette har medført en tilsidesættelse af dens ret til kontradiktion.

16. Imidlertid henholder den belgiske regering sig blot til, at den administrative procedure strakte sig over usædvanlig lang tid, og at det således er åbenbart, at Kommissionens passivitet havde indflydelse på den måde, hvorpå den belgiske regering kunne tilrettelægge sit forsvar, men den har ikke på nogen måde argumenteret for, hvorfor dette er åbenbart.

17. I mangel af bevis fra de belgiske myndigheder for, at forløbet af den administrative procedure har haft negativ indvirkning på den måde, hvorpå de kunne tilrettelægge deres forsvar, ser jeg ingen anden mulighed end at forkaste Kongeriget Belgiens argumentation på dette punkt.

Realiteten

18. Det fremgår af stævningen, at Kommissionen bebrejder Kongeriget Belgien, at det ikke har fastlagt programmer for formindskelse af forureningen, som indeholder kvali-

3 — Jf. dom af 16.5.1991, sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2461, præmis 15.

4 — Samme doms præmis 16.

tetsmålsætninger, i det mindste for de 99 stoffer, som er nævnt i bilag I til stævningen.

tetsmålsætninger, inden for disse grupper og familier at definere, hvilke enkeltstoffer der er omhandlet.

19. Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen anført, at det foreliggende søgsmål kun omhandler de 99 stoffer.

23. Kommissionens bestræbelser i denne henseende i samarbejde med medlemsstaterne har ført til oprettelsen af en liste med 129 stoffer, som blev vedlagt som bilag til Kommissionens meddelelse til Rådet af 22. juni 1982 om de farlige stoffer, som kan optages på liste I i direktiv 76/464⁵.

20. Kommissionen anfører således, at den tager konsekvensen af den omstændighed, at den har begrænset sagen til de 99 stoffer, som var på tale under den administrative procedure, og at den i forhandlingerne med Kongeriget Belgien har koncentreret sig om den manglende fastsættelse eller meddelelse af programmer for formindskelse af forureningen af vandmiljøet med disse stoffer.

24. I Rådets resolution af 7. februar 1983 om bekæmpelse af forurening af vandmiljøet, og blandt andet ud fra den betragtning, at det var ønskeligt at styrke forskningen med hensyn til en række stoffer, således at det kunne afgøres, om det var nødvendigt at udstede særlige direktiver vedrørende disse stoffer, tog Rådet Kommissionens meddelelse til efterretning, og tog med tilfredshed de foranstaltninger, som Kommissionen havde iværksat med henblik på det videre arbejde med iværksættelsen af direktiv 76/464, til efterretning.

21. Kommissionen gør gældende, at det følger af det indledende afsnit til liste II (omtalt ovenfor i punkt 6), at de pågældende 99 stoffer, som direkte er omfattet af liste I, er underkastet samme ordning som de øvrige stoffer på liste II, idet Rådet endnu ikke for disses vedkommende har fastsat grænseværdier for udledning og kvalitetsmålsætningerne i henhold til artikel 6 i direktiv 76/464.

25. I denne resolution fastslår Rådet navnlig, at listen over de 129 stoffer, som er indeholdt i meddelelsen fra Kommissionen, vil tjene som grundlag for Fællesskabet ved det videre arbejde med henblik på iværksættelsen af direktiv 76/464, og at der i første omgang så vidt muligt, og hvor det er hensigtsmæssigt,

22. Eftersom liste I således — ud over kviksølv og kadmium — hovedsagelig omfatter familier og grupper af stoffer, er det nødvendigt, forinden der kan opstilles en definition på grænseværdier for udledning eller kvali-

⁵ — EFT C 176, s. 3.

skal tages særligt hensyn til en liste over 11 stoffer, som er nævnt i bilaget til resolutionen.

26. I mellemtiden er tre andre stoffer blevet føjet til Kommissionens liste, som herefter omfatter 132 stoffer. Heraf er 18 dog blevet omhandlet i direktiver fra Rådet om fastsættelse af grænseværdier for udledning og kvalitetsmålsætninger, og 15 andre har dannet grundlag for et forslag til et direktiv fra Rådet om ændring af direktiv 76/464, som blev forelagt af Kommissionen den 14. februar 1990 ⁶.

27. Nærværende søgsmål vedrører således de resterende 99 stoffer på den liste, der er vedlagt som bilag til Kommissionens førnævnte meddelelse, som Rådet tog til efterretning i sin resolution af 7. februar 1983.

Den retlige betydning af listen over de 99 stoffer

28. Kongeriget Belgien bestrider hovedsageligt, at listen med de 99 stoffer er retligt bindende, selv for så vidt angår foranstaltningerne i henhold til artikel 7. Ifølge den sagsøgte regering »er fællesskabsretten ikke blevet konkretiseret ud over de 18 stoffer,

som er omtalt i de afledte direktiver«. Rådets resolution ⁷ af 7. februar 1983 viser, i hvilket omfang listen over de 99 stoffer blot skal tjene som et grundlag for det videre arbejde med fastlæggelse af en fællesskabsdefinition.

29. Ifølge den belgiske regering har »Kommissionen foretaget en aldeles ukorrekt sammenkædning af på den ene side et kortfattet og uklart bilag til direktiv 76/464, som er et rammedirektiv, og på den anden side en politisk resolution fra Rådet, som anerkender 129 stoffer som grundlag for det videre arbejde med Fællesskabets undersøgelser og som foreløbigt grundlag for eventuelle nationale foranstaltninger«.

30. Desuden henviser Kongeriget Belgien til Kommissionens meddelelse ⁸ af 22. juni 1982 med henblik på at godtgøre, »hvorledes opstillingen af en liste over stoffer — gennem resolutionen — alene var et udkast, som skulle betragtes som en mellemfase med henblik på forslag til konkrete direktiver og afledte direktiver fra Rådet«.

31. Kommissionen har til Kongeriget Belgiens argumentation svaret, at det for det første fremgår af stævningen, at Kommissionen aldrig har betragtet Rådets resolution

6 — EFT C 55, s. 7.

7 — Jf. ovenfor.

8 — Jf. ovenfor.

som retligt bindende, og for det andet, at »den forpligtelse, som Kongeriget Belgien påstår at have tilsidesat, ikke følger af denne resolution, men af direktivets artikel 7 og af liste II, som denne artikel henviser til«.

32. Med hensyn til de belgiske myndigheders argumentation om, at direktiv 76/464 kun er et rammedirektiv, til hvis gennemførelse Rådet skal fastsætte afledte direktiver, indvender Kommissionen, at denne argumentation er i modstrid med det system, som er indført ved direktivet, hvorefter der opstilles to beskyttelsesniveauer. Det første niveau (liste II) omhandler *formindskelsen*⁹ af forureningen af vandmiljøet gennem fastlæggelsen af programmer i henhold til direktivets artikel 7. Det andet niveau (liste I) vedrører *bekæmpelsen*¹⁰ af forureningen af vandmiljøet gennem foranstaltninger i henhold til artikel 3 til 6 i direktiv 76/464.

33. Heraf udleder Kommissionen, at »det ikke kan antages, at fraværet af afledte direktiver vedrørende fastlæggelsen af grænseværdier for et stof medfører, at der ikke gælder nogen forpligtelse i henhold til fællesskabsretten«.

34. Den belgiske regering konstaterer i sin duplik, at »Kommissionen fortsat drager forkerte slutninger af læsningen af direktivet og

resolutionen«. Ifølge den belgiske regering »er der på den ene side et rammedirektiv, hvis gennemførelse kræver retlige beslutninger med henblik på at fastlægge, hvilke stoffer bilaget omhandler. På den anden side er der en politisk resolution, som anerkender 129 stoffer som grundlag for de videre drøftelser i forbindelse med opstillingen af et retligt grundlag for listen over stoffer«.

35. Efter min opfattelse er den belgiske regerings *rèsonnement* imidlertid mangelfuldt.

36. På den ene side er det ganske vist ubestrideligt, at der for så vidt angår de stoffer, som henhører under liste I, er behov for »retlige beslutninger« fra Rådet med henblik på at fastlægge, hvilke stoffer der konkret er omfattet. Imidlertid er Rådets fastlæggelse af enkeltstofferne udelukkende påkrævet med henblik på at underkaste dem foranstaltningerne i artikel 3 til 6 i direktiv 76/464.

37. Det følger udtrykkeligt af det system, som er indført ved direktiv 76/464, at de stoffer, som henhører under liste I, skal behandles som stoffer henhørende under liste II, når Rådet ikke har fastsat grænseværdier for udledning, med den konsekvens, at de i henhold til direktivets artikel 7 skal indgå i et program til formindskelse af forureningen af vandmiljøet, som skal fastlægges af hver enkelt medlemsstat.

9 — Understreget i originalen.

10 — Understreget i originalen.

38. I forbindelse med ordningen i henhold til artikel 7 i direktiv 76/464 påhviler fastlæggelsen af de stoffer, som er berørt af liste II, dvs. såvel dem, som kun henhører under liste II, fordi Rådet ikke har fastlagt grænseværdier for udledning, som dem, som direkte er omhandlet i liste II, hver enkelt medlemsstat for sig. Således tildeles Rådet ikke nogen særlig rolle i henhold til direktiv 76/464 med henblik på fastlæggelsen af de stoffer, der henhører under liste II, og som dermed skal omfattes af et program for formindskelse. Det er kun medlemsstaterne, som blandt familierne og grupperne af stoffer fra liste II kan udpege, hvilke der er relevante under de særlige forhold i den enkelte medlemsstat. Denne beføjelse kan dog ikke fortolkes således, at medlemsstaterne har frit valg med hensyn til, hvilke stoffer de endeligt vil inddrage i deres nationale program for formindskelse. Således indeholder direktiv 76/464 ingen mulighed for fravigelse og dermed skal ethvert stof, som henhører under liste II, første led, og som er relevant i den nationale kontekst, indgå i det nationale program, som fastsættes i henhold til artikel 7 i direktiv 76/464.

39. For det andet skal det anføres, at selv om det er ubestridt, at listen med de 99 stoffer ikke kan betragtes som retligt bindende, blot fordi Rådet har taget den til efterretning i en resolution, har den alligevel en vis relevans. Således har denne resolution, for så vidt angår nærværende sag, det ene formål at bevise, at de 99 omtvistede stoffer videnskabeligt set henhører under familierne og grupperne af stoffer på liste I. I mangel af videnskabeligt bevis for det modsatte fra den

belgiske regering ser jeg ingen grund til at antage, at Rådet — om end kun ved en resolution — skulle have fastslået videnskabelige unøjagtigheder.

Pligten til fastlæggelse af programmer

40. Det må således antages, at de 99 stoffer, som er nævnt i bilaget til Kommissionens stævning, hører til de stoffer, som er omhandlet på liste II, første led, og at de dermed skal indgå i et program for formindskelse af forureningen af vandmiljøet.

41. I den forbindelse fremgår det af sagen, at Kongeriget Belgien ikke bestrider, at det i henhold til artikel 7 i direktiv 76/464 er forpligtet til at fastlægge programmer med henblik på at formindske forureningen af vandmiljøet. Tværtimod fastholder de belgiske myndigheder, at de har »handlet i overensstemmelse med ånden i direktivets artikel 7«, idet de har iværksat en række programmer og foranstaltninger såvel på landsplan som på regionalt plan, og at »disse bestræbelser bør betragtes som programmer for formindskelse i artikel 7, stk. 1's forstand«.

42. Kongeriget Belgien har nærmere bestemt fremhævet tre typer aktioner: er fastsat i lovgivningerne i andre medlemsstater, eller som findes i faglitteraturen.

— den gældende lovgivning

— de foranstaltninger, som er truffet i forbindelse med beskyttelsen af Nordsøen

— reglerne for god landmandsskik.

43. Med hensyn til den gældende lovgivning redegør Kongeriget Belgien for det første for mere end 50 sektorbekendtgørelser, som indeholder bindende emissionsnormer for udledning (eller grænseværdier for udledning) efter industriel sektor. Dernæst anfører Belgien, at den kongelige anordning af 21. november 1997 om basiskvaliteten af overfladevand opstiller kvalitetsmålsætninger vedrørende visse stoffer fra listen med de 99 stoffer. Denne anordning finder fortsat anvendelse i regionen Vallonien med henblik på fastsættelse af særlige betingelser, som er strengere end de sektorbestemte normer, når kvalitetsmålsætningerne ikke er opfyldt. Regionen Flandern har tilsyneladende fulgt samme fremgangsmåde og fastsat egne kvalitetsmålsætninger. Desuden anvender denne de kvalitetsmålsætninger, som er foreslået af Den Videnskabelige Komité for Toxicitet og Økotoxicitet for Farlige Stoffer (CSTE). Endelig anvender de kompetente regionale myndigheder de kvalitetsmålsætninger, som

44. Kongeriget Belgien gør endvidere opmærksom på, at det har fremsendt et dokument til Kommissionen med titlen »Udledning i Nordsøen« vedrørende formindskelsen af udledninger af 36 stoffer i vandmiljøet og dermed i Nordsøen. Ifølge den sagsøgte regering er valget af de 36 stoffer baseret på undersøgelser og »screeninger«, som har påvist, at hovedvægten med hensyn til kvalitetsmålsætninger skulle lægges på disse stoffer.

45. Endelig redegør Kongeriget Belgien for de regler for god landmandsskik, som sigter mod at formindske den ukontrollerede tilførsel af fytoterapeutiske stoffer. Disse regler dækker en lang række af stofferne på liste II, herunder organiske klorforbindelser og fosforforbindelser, som henhører under den liste med de 99 stoffer, der er vedlagt som bilag til Kommissionens stævning.

46. Kommissionen svarer, at det fremgår af de afgivne oplysninger vedrørende den belgiske lovgivning, at »62 stoffer er underkastet regionen Flanderns kontrol gennem en kumulativ anvendelse af grænseværdier for udledning og miljømæssige kvalitetsmålsætninger«. Videre anfører Kommissionen, at antallet af stoffer, som er genstand for en tilsvarende kontrol i Bruxelles og i Vallonien, imidlertid kun er 36. Heraf udleder den, at »Kongeriget Belgien endnu ikke har truffet passende foranstaltninger for hele landet med

henblik på at formindske forureningen med 63 af de 99 stoffer, som er genstand for traktatbrudssøgsmålet, idet det ikke i den forbindelse påstår, at disse stoffer ikke findes i Belgien«.

47. Med hensyn til de foranstaltninger, som Kongeriget Belgien har iværksat i forbindelse med beskyttelsen af Nordsøen, anfører Kommissionen for det første, at 13 af de 36 nævnte stoffer er fra liste I i bilaget til direktiv 76/464, for hvilke der ved direktiver fra Rådet er fastsat grænseværdier for udledning, og at de resterende 23 stoffer, som henhører under liste II, ikke kan anses for tilstrækkelige. Kommissionen anfører videre, at dokumentet »Udledning i Nordsøen« ikke — som det ellers kræves i henhold til artikel 7 i direktiv 76/464 — indeholder målsætninger for vandkvaliteten.

48. For så vidt angår Belgiens argumentation vedrørende reglerne for god landmandsskik benægter Kommissionen ikke, at sådanne regler kan medvirke til at formindske forureningen af vandmiljøet. Den anfører dog med rette, at »de belgiske myndigheder ikke har givet nogen oplysninger, hvoraf det kan udledes, at utilstrækkelighederne eller manglerne i deres systemer ... er blevet rettet eller kompenseret som følge af disse regler«, og at de ikke har »præciseret, om disse regler indeholder kvalitetsmålsætninger, nøjagtig angivelse af, hvilke stoffer der er omfattet, osv.«.

49. Da det samtidig fremgår af det tidligere anførte, at de programmer for formindskelse af forureningen, som skal fastlægges i henhold til artikel 7 i direktiv 76/464, under alle omstændigheder skal omfatte de 99 stoffer, som er genstand for nærværende sag, må jeg nødvendigvis nå til den konklusion, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 7.

50. Således må det konstateres, at Kongeriget Belgien ikke har fastlagt programmer med henblik på at formindske forureningen af vandmiljøet i hele landet med stofferne på liste II i bilaget til direktiv 76/464, og nærmere bestemt med de 99 stoffer, som henhører under den liste, som er vedlagt som bilag til stævningen.

51. Denne konstatering sætter imidlertid ikke punktum for sagen, idet Kommissionen ud over spørgsmålet om, hvilke stoffer der skal være omfattet, også bebrejder Kongeriget Belgien, at det ikke formelt har fastlagt et program. Ifølge Kommissionen kræves det i henhold til direktiv 76/464 »som minimum, at der udarbejdes og udstedes et særligt dokument, som — ud over de foranstaltninger, som er truffet med henblik på dets iværksættelse — indeholder en beskrivelse af en sammenhængende politik for formindskelse af forureningen«. Kommissionen finder, at den uden en formel fastlæggelse af et program vanskeligt kan vurdere, om et program reelt er iværksat, og i givet fald tage stilling til dets indhold og effektivitet.

52. Kongeriget Belgien bestrider Kommissionens fortolkning og anfører, at »direktivet intetsteds lægger op til en sådan indskrænkende fortolkning, som er uden hjemmel, og som i øvrigt er i strid med traktatens definition af et direktiv, nemlig et instrument, som harmoniserer de mål, der skal nås, men overlader det til medlemsstaterne at bestemme midlerne for gennemførelsen«. I den forbindelse fremgår det af sagen, at de ovenfor omtalte sektorbekendtgørelser ifølge de belgiske myndigheder ikke træder i stedet for ordningen med fastlæggelse af programmer, men tværtimod udgør en uundværlig del af denne. Desuden udgør tilladelsen til udledning, som altid er obligatorisk, en konkretisering af den *uformelle* programordning, som følger af disse sektorbekendtgørelser.

53. Selv om det er korrekt, at direktiv 76/464 ikke definerer begrebet program, forekommer Kommissionens fortolkning mig i højere grad at være i overensstemmelse med, hvad fællesskabslovgiver har ønsket. Denne har uden tvivl med udtrykket »program« tilsigtet at pålægge medlemsstaterne en forpligtelse, der går ud over fastsættelsen af præcise foranstaltninger til formindskelse af forureningen.

54. Miljøbeskyttelsen er i vidt omfang betinget af, at der foretages en planlægning af den samlede virksomhed for de nationale og Fællesskabets offentlige institutioner ¹¹.

55. Forpligtelsen til at fastlægge programmer indebærer således en planlægning af medlemsstaternes virksomhed. Det drejer sig om at udvikle en samlet politik vedrørende forurening af vandmiljøet, hvori indgår konkrete foranstaltninger, som allerede er truffet eller vil blive truffet, såsom de belgiske sektorbekendtgørelser.

56. Det regelsæt, som Kongeriget Belgien har redegjort for, udgør utvivlsomt, når der ses bort fra den ovenfor nævnte kritik, et brugbart værktøj med henblik på den endelige formindskelse af forureningen. De belgiske myndigheder anerkender imidlertid selv, at sektorbekendtgørelserne er udtryk for en uformel programordning. En uformel programordning, hvis iværksættelse afhænger af, at der udstedes en række sektorbekendtgørelser, kan dog på ingen måde betragtes som et program i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7 i direktiv 76/464.

57. Denne konklusion understøttes af den omstændighed, at artikel 7, stk. 6 og 7, indfører et samarbejde, ja ligefrem en koordinering mellem medlemsstaterne og Kommissionen for så vidt angår de nationale programmer. Miljøbeskyttelsen og mere konkret formindskelsen af forureningen af Fællesskabets vandmiljø indebærer nødvendigvis, fordi forureningen af vandmiljøet er grænseoverskridende, en koordinering mellem medlemsstaterne. Imidlertid kan den sammenligning af de nationale programmer, som er indført med dette formål ved artikel 7 i direktiv 76/464, umuligt foretages på grundlag af uformelle programmer.

¹¹ — Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Cosmas fremsat den 19.3.1998, Domstolens dom af 28.5.1998, sag C-298/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 3303, punkt 11.

58. Forinden jeg afgiver mit forslag til afgørelse i sagen, skal jeg først tage stilling til to

andre argumenter, som er fremført af den sagsøgte regering.

59. For det første henviser Kongeriget Belgien til Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening¹². Ifølge Belgien bekræfter udstedelsen af dette direktiv, »at listen ikke er retligt bindende«, for så vidt som det erstatter en række bestemmelser i direktiv 76/464, herunder navnlig artikel 7, stk. 2, vedrørende princippet om forudgående tilladelse. Desuden søger direktiv 96/61 for første gang at opstille en fællesskabsdefinition af de omhandlede stoffer. Kongeriget Belgien anfører imidlertid, at den pågældende tekst beklageligvis ikke er tilstrækkeligt klar, og at den i kraft af sin vejledende karakter alene øger den retlige og tekniske usikkerhed, som har været gældende siden udstedelsen af direktiv 76/464.

60. Det må imidlertid lægges til grund, at direktiv 96/61 intet ændrer ved den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne til at fastlægge programmer for formindskelse af forureningen, idet det for de nye anlæg kun ændrer ordningen med tilladelser, som herefter skal »omfatte emissionsgrænseværdier for forurenende stoffer, navnlig de på listen i bilag III opførte«¹³. Det fremgår heller ikke af direktiv 96/61, at fællesskabslovgiver har villet ændre bilaget til direktiv 76/464.

61. For det andet gør Kongeriget Belgien gældende, at dens argumentation understøttes af det direktivforslag, som er under behandling i Rådet, og som sigter mod at fastsætte rammerne for Fællesskabets tiltag på vandmiljøområdet, og som blandt andet lægger op til en ophævelse af direktiv 76/464. Det fremgår af

side 3 i det reviderede forslag, som er sendt til høring blandt medlemsstaterne, »nøjagtig hvori problemet med dette direktiv (og dermed med sagsanlægget) består«. Det udtales dér: »One of the problems of directive 76/464 was the lack of any means of identifying priority substances for action among the 129 substances listed in its Annex I. It is essential for the success and credibility of any programme on dangerous substances that the substances be tackled in manageable tranches, that the criteria for prioritisation be open and transparent, and that the substances selected according to those criteria be endorsed by the Community as a whole according to the procedures established in the Treaty. The Commission shall therefore come forward within a separate proposal for a first priority list, probably comprising around 30 dangerous substances, which will be adopted according to the Treaty procedures, and will produce that list by December 1998.« »Et af problemerne ved direktiv 76/464 var, at det ikke angav metoder til at udpege de stoffer, som primært bør gøres til genstand for foranstaltninger, blandt de 129 stoffer, der opregnes i direktivets bilag I. Effektiviteten og troværdigheden af ethvert program om farlige stoffer står og falder med, at stofferne kan reguleres i grupper af rimeligt omfang, at prioriteringen sker på grundlag af klare og gennemsigtige kriterier, og at de stoffer, der udvælges i henhold til disse kriterier, godkendes inden for hele Fællesskabet i overensstemmelse med de i traktaten fastlagte fremgangsmåder. Kommissionen vil derfor fremlægge et særskilt forslag til en første prioriteringsliste, med sandsynligvis ca. 30 farlige stoffer, som skal vedtages i overensstemmelse med procedurerne i traktaten, og denne liste vil blive fremlagt i december 1998.«

62. Jeg vil ikke påstå, at jeg er upåvirket af dette argument fra Kongeriget Belgien. Ifølge artikel 13 i direktivforslaget pålægges medlemsstaterne således at fastlægge et program over foranstaltninger for hvert hydrografisk

¹² — EFT L 257, s. 26.

¹³ — Artikel 9, stk. 3.

distrikt. Den fastsatte frist for iværksættelsen af disse programmer er den 31. december 2004. Desuden fremgår det ganske rigtigt af det seneste direktivforslag, som Kongeriget Belgien har fremlagt i sagen, at direktiv 76/464 vil blive ophævet på tidspunktet for ikrafttrædelsen af det nye direktiv.

63. Imidlertid følger det af Domstolens praksis, at »den omstændighed, at Rådet har fået forelagt et forslag, hvorved overtrædelsen kan afhjælpes, ikke fritager den medlemsstat, der er ansvarlig for denne overtrædelse, fra at efterkomme de gældende fællesskabsbestemmelser«¹⁴.

Forslag til afgørelse

64. På baggrund af det ovenfor anførte skal jeg foreslå Domstolen at afgøre sagen på følgende måde:

- Det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten, idet det ikke har vedtaget programmer for formindskelse af forureningen, der indeholder kvalitetsmålsætninger for de 99 stoffer, som er nævnt i bilaget til stævningen, eller ikke i sammenfattet form har givet Kommissionen meddelelse om disse programmer samt om resultaterne af deres gennemførelse, hvilket er 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.
- Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14 — Dom af 12.7.1990, sag C-236/88, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3163, præmis 19.