

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
ANTONIO SAGGIO

fremSAT den 9. marts 2000 \*

1. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. juli 1998 har Kommissionen gjort gældende, at Den Portugisiske Republik ikke har vedtaget programmer til formindskelse af vandforureningen med kvalitetsmålsætninger for visse forurenende stoffer, eller i det mindste meddelt dem og resultaterne heraf i sammenfattet form, ligesom den ikke har fastsat passende frister for deres iværksættelse i overensstemmelse 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<sup>1</sup> (herefter »direktivet«).

fladevand (ferskvand), territorialfarvande (saltvand), saltvandsområder inden for basislinjen samt på grundvand. I artikel 1, stk. 2, litra d), defineres begrebet »udledning« som »enhver tilførsel til de i stk. 1 omhandlede vandområder af de stoffer, der er opført på liste I og II i bilaget«. Endvidere forstås ifølge samme artikels litra e) ved »forurening« en »af mennesker direkte eller indirekte foretaget udledning af stoffer eller energi i vandmiljøet, med så skadelige virkninger til følge, at den menneskelige sundhed bringes i fare, levende ressourcer og aquatiske økosystemer skades, rekreative værdier forringes eller, at der lægges hindringer i vejen for anden retmæssig anvendelse af vandet«.

### Relevante fællesskabsbestemmelser

2. Direktivet har dels til formål at *eliminere* forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer, der er opført på den såkaldte »liste I«, dels at *formindske* vandforurening, der er forårsaget af stoffer, der er opført på den såkaldte »liste II«<sup>2</sup>. De to lister med skadelige stoffer findes som et bilag til direktivet. I henhold til artikel 1 finder direktivet anvendelse på indre over-

3. For at gennemføre den målsætning om en sanering, som direktivet fastsætter, træffer medlemsstaterne i medfør af artikel 2 »egne 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

\* Originalsprog: italiensk.

<sup>1</sup> — EFT L 129, s. 23.

<sup>2</sup> — Jf. syvende og niende betragtning.

bestemmelser blot udgør et første skridt mod dette mål«.

4. Direktivets artikel 7, stk. 1, bestemmer: »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.« I samme artikels stk. 2 bestemmes, at udledning af forurenende stoffer er undergivet en ordning med forudgående tilladelse, og i stk. 3 bestemmes, at de anførte programmer »skal indeholde kvalitetsmålsætninger for vand, der opstilles i overensstemmelse med de af Rådet vedtagne direktiver, når sådanne foreligger«. Ifølge stk. 4 og 5 kan disse programmer 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, og der skal heri fastsættes frister for deres iværksættelse. Det er endelig i stk. 6 bestemt, at programmerne og resultaterne af disses gennemførelse »meddeles Kommissionen i sammenfattet form«.

5. Det bemærkes, at liste II omfatter stoffer, »der har en skadelig virkning på vandmiljøet, som imidlertid kan begrænses til et bestemt område og afhænger af recipientens særlige karakter og beliggenhed«. Disse stoffer omfatter to kategorier. Den første omfatter stoffer, der er opført på liste I, »for hvilke... grænseværdier ikke er

fastlagt«: disse stoffer, hvoraf der for tiden er 99, skal primært elimineres. Den anden omfatter en række stoffer eller forbindelser, der er særskilt anført.

6. Direktivet — der blev vedtaget den 4. maj 1976 og meddelt medlemsstaterne den følgende dag — indeholder ingen frist for gennemførelse. For så vidt angår programmer til nedbringelse af forurening er det i artikel 7, stk. 7, bestemt, at Kommissionen regelmæssigt skal foretage en sammenligning af programmerne for at sikre en tilstrækkelig harmonisering af deres iværksættelse og forelægge Rådet forslag inden for dette område, hvis den skønner det fornødent. Det præciseres i denne forbindelse i artikel 12, stk. 2, at de første forslag skal forelægges for Rådet »så vidt muligt inden 27 måneder efter meddelelsen af dette direktiv«. Medlemsstaternes forpligtelse til at fastlægge programmer, som omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 1, og til at meddele Kommissionen ordlyden heraf, skulle således i princippet være gennemført senest den 5. august 1978. Kommissionen foreslog imidlertid den 3. november 1976 medlemsstaterne at vedtage disse programmer senest den 15. september 1981 med frist for iværksættelse til den 15. september 1986<sup>3</sup>.

7. Direktivet er blevet bindende for Den Portugisiske Republik fra dens tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber<sup>4</sup>, dvs. fra den 1. januar 1986. Fra dette tidspunkt at

3 — Jf. stævningens punkt 5.

4 — Jf. tiltrædelsesaktens artikel 392 og 395.

regne har Portugal således været forpligtet til at iværksætte de omhandlede saneringsprogrammer.

### Traktatbrudsproceduren og parternes påstande

8. Den 26. september 1989 anmodede Kommissionen den portugisiske regering om inden den 31. december 1989 at få meddelt sammenfattede oplysninger om de saneringsprogrammer, der var vedtaget i henhold til direktivets artikel 7, stk. 1. Da henvendelsen forblev ubesvaret, gentog Kommissionen den 4. april 1990 sin anmodning, men uden resultat.

9. Ved skrivelse af 2. april 1991 opfordrede Kommissionen derpå den portugisiske regering til i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 169, stk. 1 (senere EF-traktatens artikel 169, stk. 1, nu artikel 226, stk. 1, EF), at fremsætte sine bemærkninger hertil inden for en frist på en måned. Den portugisiske regering svarede ved to skrivelser fra regeringens faste repræsentant af henholdsvis den 25. april 1991 og den 25. juni 1992, hvori der henvistes dels til gennemførelsen af en teknisk undersøgelse vedrørende de forurenende stoffer, der var nævnt i direktivet, dels til visse programmer til nedbringelse af vandforureningen. Kommissionen fandt, at disse to svar var utilstrækkelige.

10. Kommissionen besluttede derfor i overensstemmelse med traktatens artikel 169, stk. 1, ved skrivelse af 25. maj 1993 at tilsende Den Portugisiske Republik en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Portugal til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opfylde sine forpligtelser i medfør af direktivet inden for en frist på to måneder. Ved skrivelse af 9. juni 1993 fra regeringens faste repræsentant svarede den portugisiske regering på den begrundede udtalelse og vedlagte en ny liste over aktuelle eller planlagte programmer til formindskelse af vandforureningen. Siden fulgte oplysninger til supplerende besvarelse i skrivelser af 26. august 1993, 21. juni 1994, 12. december 1994, 29. maj 1995 og 30. maj 1996 samt senest af den 5. december 1996 fra Portugals faste repræsentant. Kommissionen fandt imidlertid ikke nogen af disse besvarelser fuldt ud tilfredsstillende.

11. Kommissionen har folgelig den 17. juli 1998 anlagt sag i henhold til traktatens artikel 169, stk. 2, hvorunder den har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 7 i Rådets direktiv 76/464 og EF-traktaten, idet den ikke har vedtaget programmer omfattende kvalitetsmålsætninger, som er egnede til at formindske forureningen med visse forurenende stoffer, og/eller meddelt dem og resultaterne heraf i sammenfattet form, og idet den ikke har fast passende frister til iværksættelse heraf.

- Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12. I svarskrift, indleveret den 14. oktober 1988, har den portugisiske regering nedlagt følgende påstande:

- »Der meddeles en frist indtil den 31. december 1998 for fremsendelse af supplerende oplysninger i relation til artikel 7 i direktiv 76/464«, hvorefter det fastslås, at nærværende sag er blevet uden genstand.

- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

udløb denne frist den 25. juli 1993, hvorfor det skal vurderes, om den portugisiske regering på dette tidspunkt havde efterkommet sin forpligtelse til at vedtage saneringsprogrammer som omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 1. Da direktivet blev bindende for Den Portugisiske Republik den 1. januar 1986, har den portugisiske regering haft en frist på mere end syv og et halvt år til at gennemføre dem i. Denne frist forekommer rimelig og forholdsmæssig, når henses til det tidsrum, der må anses for nødvendigt til forberedelse af programmer af denne art.

14. Det fremgår af sagens akter, at den portugisiske regering den 25. juli 1993 havde fremsendt følgende til Kommissionen: a) en teknisk undersøgelse vedrørende de forurenende stoffer, der er omhandlet i direktivet<sup>6</sup>; b) en skematisk liste over »programmer til formindskelse af forureningen«<sup>7</sup>; c) et dokument med titlen »Direktiv 76/464/EØF — Programmer til formindskelse af forureningen«<sup>8</sup>.

## Traktatbruddet

13. Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af fast praksis<sup>5</sup>, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer (fastsat ved lov eller administrativt) af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning. I den foreliggende sag

15. Det bemærkes, at den tekniske undersøgelse vedrørende forurenende stoffer, der er omhandlet i direktivet, ikke udgør et egentligt program som omhandlet i direktivets artikel 7, men en forberedende for-

5 — Jf. vedrørende samme direktiv den nylige dom af 11.6.1998, forenede sager C-232/95 og C-233/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3343, præmis 38.

6 — »Levantamento nacional dos quantitativos de produção, importação e exportação de produtos químicos«; denne undersøgelse var vedlagt skrivelse af 25.6.1992 fra Portugals faste repræsentant.

7 — »Programas de redução de poluição«, vedlagt skrivelse af 9.6.1993 fra Portugals faste repræsentant.

8 — »Directiva 76/464/CEE. Programas de redução de poluição«, vedlagt skrivelsen af 25.6.1992.

anstaltning af generel karakter, som den portugisiske regering selv har erkendt<sup>9</sup>. Domstolen har endvidere allerede understreget, at programmer til beskyttelse af miljø og vandressourcer som omhandlet i direktivet med henblik på at mindske forureningen skal være specifikke, idet »den målsætning om reduktion af forureningen, der forfølges med generelle programmer, ikke nødvendigvis svarer til den mere specifikke målsætning i det omhandlede direktiv«<sup>10</sup>.

16. Det samme gør sig gældende med hensyn til dokumentet »Programmer til formindskelse af forureningen«, der blev fremsendt den 9. juni 1993. Dette dokument er ikke andet eller mere end en opregning, som kun giver oplysning om titlen, det pågældende afstrømningsområde, den pågældende kommune og et overslag over omkostningerne ved projekterne, uden at oplyse noget om projekternes indhold, målsætninger og varighed. Dette dokument er således ligeledes åbenbart uegnet til at sikre en korrekt gennemførelse af de forpligtelser, der følger af direktivets artikel 7, hvorefter disse programmer skal meddeles Kommissionen i sammenfattet form, og klart angive »kvalitetsmålsætninger for vand« og »frister for deres iværksættelse«.

17. Endelig skal dokumentet »Direktiv 76/464/EØF — Programmer til formindskelse af forureningen«, som den portugisiske regering fremsendte til Kommissionen den 25. juni 1992 gennemgås. De program-

mer — fem i alt — der er indeholdt i dette dokument, beskriver i meget generelle vendinger de påtænkte projekter, men giver ikke nogen form for oplysning om de kvalitetsmålsætninger, de skal søge at opfylde for så vidt angår de stoffer, der er opført på liste II, eller om frister for gennemførelsen af disse projekter. Som Kommissionen har gjort gældende, er programmer af denne art, selv om de vidner om den portugisiske regerings interesse i at beskytte vandmiljøet, ikke i overensstemmelse med ordlyden af direktivets artikel 7, idet de hverken præcist indeholder en kvalitetsmålsætning eller frister for gennemførelsen heraf.

18. Det følger heraf, at den portugisiske regering den 25. juli 1993 ikke fuldt ud havde opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i medfør af direktivets artikel 7, således som den i øvrigt selv har erkendt det i sit svarskrift<sup>11</sup>. Domstolen bør følgelig fastslå, at der foreligger et traktatbrud i overensstemmelse med Kommissionens påstand.

### Sagens omkostninger

19. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, foreslår jeg, at Den Portugisiske Republik, der har tabt sagen, pålægges at betale sagens omkostninger.

<sup>9</sup> — Jf. ovennævnte skrivelse af 9.6.1993, s. 2.

<sup>10</sup> — Dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland (fodnote 5), præmis 35. Jf. endvidere dom af 12.12.1996, sag C-298/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6<sup>7-4</sup>, præmis 26.

<sup>11</sup> — Punkt 6.

## Forslag til afgørelse

20. På grundlag af de anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 7, 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, idet den ikke har fastlagt programmer til formindskelse af vandforureningen indeholdende kvalitetsmålsætninger for visse forurenende stoffer eller fastsat passende frister til iværksættelse af disse eller i det mindste meddelt disse i sammenfattet form.
  
- 2) Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.«