FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 8. maj 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I den foreliggende sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre og efterkomme følgende to direktiver: Rådets direktiv 75/440/EØF af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 34), og Rådets direktiv 79/869/EØF af 9. oktober 1979 om målemetoder og hyppighed for prøveudtagning og analyse af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 271, s. 44). I det følgende vil jeg omtale direktiverne som hhv. »vandkvalitetsdirektivet« og »prøveudtagningsdirektivet«, og, under ét, som »direktiverne«. Fristen for gennemførelse af direktiverne udløb henholdsvis den 18. juni 1977 og den 11. oktober 1981.

2. De formål, der navnlig forfølges med vandkvalitetsdirektivet, er at nedbringe forureningen af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand, og at beskytte det imod yderligere forurening, og endvidere at beskytte den offentlige sundhed ved hjælp af udøvelse af kontrol med kvaliteten af vandet og med dets rensning. Ved direktivet er der gennemført en harmonisering af de normer, som skal fastsættes og overholdes for sådant overfladevand, og det bestemmes, at medlemsstaterne skal fastsætte nationale forbedringsplaner for vandforekomsterne. Prøveudtagningsdirektivet indeholder nærmere regler om målemetoder og hyppighed for prøveudtagning og analyse, hvorved vandkvaliteten kontrolleres.

3. I stævningen fremførte Kommissionen følgende fire klagepunkter: 1) tilsidesættelse af forpligtelsen til at opdele vandforekomsterne i tre grupper som nærmere fastlagt i vandkvalitetsdirektivet; 2) tilsidesættelse af forpligtelsen til at fastsætte og overholde kvalitetsparametrene for de således opdelte vandforekomster; 3) manglende udarbejdelse af en aktionsplan med henblik på forbedring af vandforekomsternes kvalitet og manglende underretning af Kommissionen om en sådan aktionsplan samt om eventuelt gennemførte forbedringsforanstaltninger; 4) manglende fremsendelse til Kommissionen af de i prøveudtagningsdirektivets artikel 8, stk. 1, fastsatte oplysninger. Jeg vil undersøge disse fire klagepunkter ét for ét.

a) *Manglende opdeling af vandforekomsterne*

4. Vandkvalitetsdirektivets artikel 2, første punktum, har følgende ordlyd:

* Originalsprog: engelsk.

»I henhold til dette direktiv opdeles overfladevand i tre grupper af grænseværdier, A1, A2 og A3, der svarer til de hensigtsmæssige typebehandlinger, som er angivet i bilag I.«

I bilag I er herefter fastlagt tre typebehandlinger, som muliggør omdannelse af vand af de tre kategorier til drikkevand. Typebehandlingen for kategori A1 er således »simpel fysisk behandling samt desinfektion«, mens den for kategori A2 omfatter »normal fysisk og kemisk behandling samt desinfektion« og for kategori A3 en »videregående behandling«, »forædling« samt desinfektion. I artikel 2, andet punktum, hedder det:

»Disse grupper svarer til tre forskellige kvaliteter af overfladevand, hvis fysiske, kemiske og mikrobiologiske kendetegn er gengivet i skemaet i bilag II.«

For hver enkelt af ovennævnte grupper og kategorier angives der i bilag II, for hver enkelt af de forskellige kendetegn eller »parametre«, de værdier, som de forskellige vandforekomster skal opfylde. I bilag II er der således for de enkelte parametre defineret tre forskellige kvaliteter af vand, fra kategori A1 (det reneste) til A3 (det mest forurenede). Direktivets artikel 4, stk. 3, bestemmer, at overfladevand, hvis kendetegn er ringere end de bindende grænseværdier, der svarer til kategori A3, kun undtagelsesvis kan anvendes til fremstilling af drikkevand.

5. Efter min opfattelse følger det klart af ordlyden af bilag II og af artikel 4, stk. 3, at de pågældende kvalitetsniveauer vedrører kvaliteten af vand, der er bestemt til fremstilling af drikkevand, og således ikke kvaliteten af vand, der allerede er indvundet og renset. Den engelske affattelse af direktivets artikel 1 er på det punkt vildledende, og den franske affattelse ikke helt klar. Den tyske affattelse af artikel 1 er derimod ganske entydig og efter min opfattelse den korrekte.

6. Den ovenfor nævnte opdeling af vandforekomster i forskellige kategorier er basal i relation til begge direktiverne. Medmindre der er taget hensyn hertil, kan en medlemsstat ikke fastsætte de parameterværdier, der er gældende for hvert enkelt udtagningspunkt, jf. vandkvalitetsdirektivets artikel 3, og heller ikke udarbejde en aktionsplan til forbedring af vandforekomsternes kvalitet, jf. artikel 4, stk. 2. Medlemsstaten kan i så fald heller ikke opfylde kravene i prøveudtagningsdirektivets artikel 6 og dets bilag II (hvori der for de tre kategorier er fastsat den mindste årlige hyppighed for prøveudtagning og analyse). På den anden side er det ikke uden videre givet, at direktivets artikel 2 i sig selv medfører en særskilt forpligtelse til opdeling af overfladevandet i en medlemsstat.

7. Kommissionen har anført, at den opdeling af vandforekomsterne i kategorier, der er fastsat i direktivets artikel 2, ikke er gennemført fuldstændigt og bindende. Ifølge Kommissionen er en oplysning som den, den tyske regering har anført i svaret på den

begrundede udtalelse af 20. juni 1988, og hvori det hedder, at »alle vandforekomster i Baden-Württemberg, der anvendes ved indvinding af drikkevand, henhører under kategori A1«, ikke tilstrækkelig i den henseende. Efter Kommissionens opfattelse må kravet være, at der for hvert »udtagningspunkt« (hvor vandet indvindes) konkret foretages en klassificering, og dette er ifølge Kommissionen kun sket i Bayern, Rheinland-Pfalz og Schleswig-Holstein.

8. Den tyske regering har heroverfor anført, at det, der kræves, er en klassificering af *vandforekomsterne*, og ikke af hvert enkelt *udtagningspunkt*. Ifølge den tyske regering er alt vand, der er bestemt til fremstilling af drikkevand, af de kompetente regionale myndigheder blevet klassificeret i en af kategorierne A1, A2 og A3. Den kontrol, som også på det tidspunkt, hvor Kommissionen anlagde sag, fortsat blev foretaget i visse tilfælde (navnlig i Nordrhein-Westfalen), havde til formål at fastslå, hvor forureningen stammede fra, og ikke vandets kvalitet. Disse undersøgelser er siden blevet afsluttet.

9. For mig at se er der tale om en misforståelse med hensyn til Kommissionens første klagepunkt, idet Kommissionen har gjort gældende, at direktivets artikel 2 afføder en særskilt forpligtelse til at klassificere vand; en forpligtelse, der er uafhængig af de øvrige forpligtelser, der er fastsat i direktiverne. Det er imidlertid vanskeligt at se, hvorledes artikel 2 kan medføre en sådan særskilt forpligtelse. Det må således fremhæves, at Kommissionen med det første klagepunkt har omtalt en forpligtelse til at klassificere vandforekomsterne ved *hvert enkelt udtagningspunkt*. Som den tyske regering har understreget, er det imidlertid direktivets artikel 3, stk. 1, som fastsætter en forpligtelse »for alle prøveudtagningspunkter eller for hvert prøveudtagningspunkt«: Prøveudtagningspunkter er ikke omtalt i artikel 2. Forholdet er selvfølgelig det, at hvis artikel 2 medførte en særskilt forpligtelse til at klassificere vandforekomsterne, ville Kommissionen utvivlsomt have ret i, at en sådan forpligtelse ikke altid kunne vedrøre vandforekomster som sådan i modsætning til enkelte udtagningspunkter, eftersom vand naturligvis kan have forskellig kvalitet forskellige steder. Der er f.eks. intet holdepunkt for at antage, at vand, der udtages to forskellige steder i den samme flod, nødvendigvis er i samme kategori, idet der kan være en yderligere kilde til forurening mellem de to steder. Dette viser efter min opfattelse blot, at artikel 2 ikke i sig selv afføder en forpligtelse til at klassificere vandforekomsterne.

10. I artikel 2 defineres således de tre kategorier af vand, A1, A2 og A3, svarende til den rensning, der i hvert enkelt tilfælde er hensigtsmæssig. Forholdet er med andre ord det, at klassificeringen foretages i henhold til artikel 2, idet vandforekomsterne efter bestemmelsen opdeles ud fra de typebehandlinger, der er angivet i bilag I: Efter bestemmelsen pålægges det ikke medlemsstaterne at iværksætte en særskilt klassificering. Hvis artikel 2 overhovedet afføder forpligtelser, er det en forpligtelse til ikke at underkaste en bestemt kategori drikkevand en forkert behandling, dvs. en behandling, der kun er hensigtsmæssig for vand, som opfylder strengere renhedsnormer.

11. Indtil den mundtlige forhandling havde Kommissionen ikke gjort gældende, at vandforekomsten var blevet behandlet på en måde, der ud fra det synspunkt ikke var

hensigtsmæssig. Det klagepunkt, Kommissionen fremførte i åbningsskrivelsen og gentog i den begrundede udtalelse og i stævningen, gik ud på, at Tyskland ikke havde klassificeret sine vandforekomster og meddelt Kommissionen resultaterne heraf. Under den mundtlige forhandling rejste Kommissionen det spørgsmål, hvilken behandling der i Tyskland blev anvendt på vand, hvor der var angivet kategori A2 for visse parametres vedkommende og kategori A1 for andre.

12. Det følger af artikel 3, at en værdi, der i bilag II er angivet for vand i kategori A2, ikke kan fastlægges for vand, der er klassificeret i kategori A1 (se nærmere nedenfor under punkt 15). En medlemsstat, som måtte have gjort det, har klart tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3. Et andet tilfælde kan være, at vand, der er blevet behandlet efter A1-metoden, af medlemsstaten klassificeres i kategori A2 (og medlemsstaten derfor påberåber sig retten til at fastsætte A2-værdier, jf. direktivets artikel 3). For mig at se er dette ikke tilladt efter direktivet: Men fejlen består i, at vand, som kun opfylder kvalitetsnormerne for kategori A2, ikke renses tilstrækkeligt (idet det behandles på en måde, der kun er hensigtsmæssig for kategori A1-vand); det må også fremhæves, at det i den anden betragtning til direktivet hedder, at det er nødvendigt at øve kontrol »med overfladevand til udvinding af drikkevand *og med dets rensning*« (min understregning). Fejlen er i så fald ikke, at vandet er klassificeret forkert, idet forholdet er det, at når det kun opfylder A2-normerne, er det med rette klassificeret i kategori A2. Hvis vandet derimod opfyldte A1-normerne, og parametrene i henhold til artikel 3 blev fastlagt i overensstemmelse hermed, ville klassificeringen som A2-vand være uden mening og efter min opfattelse ikke afføde retsvirkninger.

13. I åbningsskrivelsen ville Kommissionen således have kunnet rejse det spørgsmål, om vandforekomsterne i Tyskland i alle tilfælde var behandlet hensigtsmæssigt som følge af den forpligtelse, der kan udledes af direktivets artikel 2, og hvorefter vand skal behandles med en metode svarende til dets kvalitet. Faktisk rejste Kommissionen imidlertid et andet spørgsmål, som det er vanskeligt at skille ud fra Kommissionens andet klagepunkt. Under den mundtlige forhandling bekræftede Kommissionen, at artikel 2 efter Kommissionens opfattelse indebærer en særskilt forpligtelse til at klassificere vand i henhold til en formel retsakt med selvstændige retsvirkninger, selv om den erkendte, at de forpligtelser, der er fastsat i henhold til artikel 2 og artikel 3, var snævert forbundne.

14. For mig at se er det på ingen måde klart, hvilken anden formel retsakt end den retsakt, hvorved der fastsættes de værdier, der skal gælde i henhold til artikel 3, stk. 1, der ville være nødvendig for at opfylde en sådan klassificeringsforpligtelse. Gennem valget af rensningsmetode har medlemsstaten reelt klassificeret det vand, der behandles. Uanset hvilken formel retsakt medlemsstaten udsteder, såfremt vand er blevet behandlet som A1-vand, er de kvalitetsnormer, der skal overholdes, de normer, der er anført for vand i kategori A1. Hvis der overhovedet kræves en formel retsakt, hvorved klassificeringen foretages, må den utvivlsomt antages at være forberedende i relation til fastsættelsen af værdierne i henhold til artikel 3. For så vidt angår artikel 2, har Kommissionen efter min opfattelse ikke godtgjort, at der foreligger en tilsidesættelse af en særskilt forpligtelse, som følger af nævnte artikel.

b) *Manglende fastsættelse og overholdelse af værdierne*

15. Vandkvalitetsdirektivets artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne fastsætter for alle prøveudtagningspunkter eller for hvert prøveudtagningspunkt de værdier, der skal gælde for overfladevand for alle de i bilag II angivne parametre.

...«

Værdierne skal fastsættes på grundlag af det skema, der er angivet i bilag II. En kolonne med »I«-værdier angiver de minimumsværdier, som en medlemsstat skal fastsætte for en bestemt kategori vand (f.eks. mindre end 0,05 mg / liter arsen for kategori A1). En kolonne med »G«-værdier angiver de normer, som medlemsstaterne skal bestræbe sig på at nå op på (i nævnte eksempel ikke over 0,01 mg / liter arsen).

16. I henhold til direktivets artikel 5, stk. 4, forstås der ved »prøveudtagningssted« det aftapningssted, hvorfra overfladevandet tages, inden det ledes til rensningsanlægget. I den engelske affattelse af direktivet anvendes udtrykket »sampling point« både som betegnelse for de steder, for hvilke der skal fastsættes værdier i henhold til artikel 3, stk. 1, og for de steder, hvor der udtages prøver med henblik på at kontrollere, at vandet er i overensstemmelse med de angivne værdier (artikel 5, stk. 1). I både den franske og den tyske affattelse af direktivet anvendes to forskellige udtryk: »point de prélèvement« svarer til »sampling point« i artikel 3, stk. 1, og »lieu d'extraction« svarer til »sampling point« i artikel 5 (på tysk tilsvarende »Entnahmestelle« og »Schöpfstelle«). Artikel 5, stk. 4, viser imidlertid, at udtrykkene har samme betydning, og sådan må det også være, hvis de stikprøveudtagninger, der er anført i artikel 5, skal opfylde deres formål.

17. Artikel 4, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige bestemmelser for at overfladevand kan være i overensstemmelse med de i henhold til artikel 3 fastsatte værdier. I dette øjemed anvender hver medlemsstat dette direktiv på samme måde på nationale vandløb som på vand, der passerer landegrænserne.«

18. Ifølge Kommissionen fremgår det ikke af oplysningerne fra de tyske myndigheder, at der er fastsat værdier for hvert prøveudtagningspunkt, jf. vandkvalitetsdirektivets artikel 3. I bedste fald er det sket for sent for Schleswig-Holstein (tidligst i december 1988). Den tyske regering svarede, at de nødvendige foranstaltninger var truffet på forskellig måde i de forskellige delstater, men i alle tilfælde inden for rammerne af »Wasserhaushaltsgesetz« (WHG) (vandforsyningsloven). Regeringen har anført, at i henhold til WHG's § 2, sammenholdt med § 7, er udnyttelse af vandforekomster med et særligt formål for øje betinget af en tilladelse (»Erlaubnis«). Tilladelser til indvinding af vand med henblik på anvendelse som drikkevand udstedes ifølge det oplyste af de

kompetente, lokale myndigheder i de enkelt delstater. Den tyske regering bemærkede, at når sådanne tilladelser i alle tilfælde var gjort betinget af, at vandet opfyldte de minimumsværdier, som myndighederne havde fastsat i overensstemmelse med bilag II til vandkvalitetsdirektivet, var direktivets artikel 3 og artikel 4, stk. 1, blevet gennemført korrekt.

19. Den tyske regering synes således at have opbygget sin argumentation som følger: WHG tillægger de administrative myndigheder et frit skøn med hensyn til, om de vil udstede, nægte at udstede eller tilbagekalde tilladelser til udnyttelse af vandforekomster, og, i henhold til §§ 4 og 5, fastsætte nærmere betingelser eller krav i forbindelse med en sådan udnyttelse. Den tyske regering har anført, at der er truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at der for alle tilladelser fastsættes passende betingelser og krav. I det mindste består disse foranstaltninger i enkelte tilfælde i bindende instrukser, som (f.eks.) ressortministeren i den pågældende delstat giver de lokale myndigheder, hvem det påhviler at meddele tilladelser. Lad os nu antage, at en tilladelse er meddelt på betingelser, som vedrører minimumsværdier, som er angivet i overensstemmelse med bilag II til vandkvalitetsdirektivet: Hvis vandets kvalitet herefter bliver ringere end de angivne værdier, tilsidesætter den indehaver af tilladelsen, som fortsat udnytter vandforekomsterne, de med tilladelsen forbundne betingelser. Han overtræder således WHG's § 2 eller risikerer i det mindste, at tilladelsen bliver tilbagekaldt. Det er således gennem tilladelser, at de relevante værdier fastsættes og kræves overholdt, og i Tyskland gennemføres direktiverne i kraft af dels WHG's bestemmelser, dels gennem fastsættelse af betingelser i forbindelse med de meddelte tilladelser.

20. Dette argument rejser to spørgsmål, hvoraf det ene er principielt og det andet vedrører faktiske forhold. Det første spørgsmål er, i hvilket omfang en medlemsstat kan anvende administrative bestemmelser, når den skal gennemføre et direktiv. Det andet spørgsmål er — hvis det antages, at et direktiv lovligt kan gennemføres på den måde — om alle de nødvendige foranstaltninger også i praksis er blevet truffet. Lad mig i den forbindelse pege på, at den konkrete sag vedrører to former for administrative bestemmelser, nemlig dels de betingelser, som de myndigheder, der meddeler tilladelser, fastsætter over for de virksomheder, der distribuerer vand, dels de instrukser, en central myndighed i den pågældende delstat giver de nævnte myndigheder.

21. Ifølge Kommissionen kan det ikke antages, at administrative instrukser, som ikke er retsregler, er en effektiv gennemførelse af direktivbestemmelser i en medlemsstats interne retsorden. Navnlig har sådanne bestemmelser ikke den nødvendige retsvirkning over for tredjemand, dvs. andre personer end myndighederne og de berørte distributionsvirksomheder. Kommissionen har anført, at selv om instrukserne har form af offentliggjorte ministerielle cirkulærer, som er bindende for adressaterne, er dette ikke tilstrækkeligt. Kommissionens argument er tilsyneladende, at det ikke uden videre er klart, om tredjemand kan anlægge sag enten til prøvelse af en adfærd, hvorved den myn-

dighed, der meddeler tilladelser, har handlet i strid med de ministerielle instrukser, eller til prøvelse af den situation, at en distributionsvirksomhed handler i strid med de betingelser, der er fastsat i forbindelse med tilladelsen. Efter Kommissionens opfattelse må direktiverne forstås på den måde, at de både skal afføde retsvirkninger, som private kan påberåbe sig, og skabe forpligtelser for de offentlige myndigheder.

22. Den tyske regering har anført, at de administrative bestemmelser, hvorved direktivets artikel 3 er gennemført, findes i to former, alt efter den enkelte delstat. I visse tilfælde, f.eks. i Bayern, er der udsendt ministerielle cirkulærer, hvorved de myndigheder, der meddeler tilladelserne, gøres opmærksom på direktivets krav. I andre tilfælde synes forholdet at være det, at de eneste foranstaltninger, den tyske regering kan henvise til, er individuelle beslutninger, som de myndigheder, der meddeler tilladelser, træffer over for de virksomheder, der distribuerer vand. Ifølge den tyske regering opfylder de trufne foranstaltninger de nødvendige krav til retssikkerhed og klarhed. Da ingen af de pågældende direktiver vedrører forholdet mellem stat og borgere, er det efter den tyske regerings opfattelse tilstrækkeligt, at instrukserne er bindende for de myndigheder, der meddeler tilladelserne, og at de virksomheder, der distribuerer vand, er bundet af de betingelser, der meddeles i forbindelse med tilladelserne, mens det ikke er nødvendigt, at der skabes rettigheder eller forpligtelser for tredjemand.

23. I det følgende vil jeg først undersøge, hvad der principielt er nødvendigt i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv, og derefter vil jeg se på de foranstaltninger, den tyske regering har truffet.

24. Lad mig indledningsvis bemærke, at det ikke er en ufravigelig regel, at et direktiv i alle tilfælde skal gennemføres ved lov. Som Domstolen udtalte i dommen af 23. maj 1985, Kommissionen mod Tyskland (sag 29/84, Sml. s. 1661):

»Det fremgår af nævnte bestemmelse [Traktatens artikel 189, stk. 3], at der ikke nødvendigvis kræves lovgivning med henblik på gennemførelsen af et direktiv i hver enkelt medlemsstat. Navnlig almindelige forfatnings- eller forvaltningsretlige retsgrundsætninger kan overflødiggøre en gennemførelse ved hjælp af særlige, ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser; dette forudsætter imidlertid, at de nævnte grundsætninger giver en sikker hjemmel for, at direktivet efterleves fuldt ud af de nationale myndigheder, at retstilstanden med hjemmel i de nævnte grundsætninger er tilstrækkelig bestemt og klar, for så vidt som direktivet tilsigter at skabe rettigheder for private, samt at de af direktivet omfattede sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole.« (Dommens præmis 23; se også dom af 15.3.1990, Kommissionen mod Nederlandene, sag C-339/87, Sml. I, s. 851, præmis 6, 7 og 8).

I sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, skulle medlemsstaterne i henhold til direktivet anerkende eksamensbeviser for sygeplejersker, erhvervet i andre medlemsstater, og det var derfor klart, at direktivet tilsigtede at skabe rettigheder for private, nemlig sygeplejersker, som ønskede en anerkendelse af deres eksamensbeviser, således at de

kunne arbejde i Tyskland. Den tyske regering kunne derfor ikke med føje gøre gældende, at det var fast praksis at anerkende eksamensbeviser, idet der med en sådan praksis ikke var skabt en retstilstand, der er »tilstrækkelig bestemt, klar og gennemskuelig til, at statsborgerne fra de andre medlemsstater kan få kendskab til deres rettigheder samt gøre disse gældende« (dommens præmis 28).

25. Andre sager, hvor Domstolen har fastslået, at administrative bestemmelser ikke var tilstrækkelige, drejede sig om direktiver om harmonisering af tekniske normer og betingelser for meddelelse af tilladelse til virksomheder: se dom af 6. maj 1980, Kommissionen mod Belgien (sag 102/79, Sml. s. 1473) og dom af 15. marts 1983, Kommissionen mod Italien (sag 145/82, Sml. s. 711). I sidstnævnte sag forelå de eksisterende nationale bestemmelser, som skulle harmoniseres, i form af lovbestemmelser. Administrative bestemmelser var derfor ikke tilstrækkelige, heller ikke i form af ministerielle cirkulærer, som er bindende for myndighederne og er kommet til de berørte erhvervsdrivendes kundskab: se generaladvokat Reischl's forslag til afgørelse i sag 145/82 (Sml. 1983, på s. 722 og 723).

26. Som Domstolen ofte har understreget, skal det valg af form og midler, som medlemsstaterne er tillagt ved Traktatens artikel 189, stk. 3, ske under hensyntagen til det formål, der forfølges med direktivet (jf. ovennævnte dom i sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, præmis 7). Men det er klart, at en medlemsstat aldrig kan gennemføre direktiver ved, hvad Domstolen ofte har betegnet som en »simpel forvaltningspraksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er tilstrækkelig kendt« (jf. f.eks. dom af 15.12.1982, Kommissionen mod Nederlandene, sag 160/82, Sml. s. 4637, præmis 4). Denne formulering dukker op igen og igen i domme, som vedrører manglende gennemførelse af direktiver, men den bør ledsages af et par bemærkninger. Efter min opfattelse antager Domstolen ikke, at *enhver* administrativ foranstaltning er utilstrækkelig, fordi den for let kan ændres af forvaltningen og ikke er tilstrækkelig kendt. En sådan fortolkning ville være uforenelig med det standpunkt, Domstolen har indtaget i mange domme, og hvorefter der principielt kan foreligge tilfælde, hvor lovgivning (forstået i modsætning til administrativt fastsatte bestemmelser) *ikke* kræves, jf. de ovenfor nævnte sager, Kommissionen mod Tyskland (sag 29/84) og Kommissionen mod Nederlandene (sag C-339/87).

27. For det første må der sondres mellem administrative *bestemmelser* og administrativ *praksis*. Der er forskel mellem den situation, at et direktiv gennemføres ved bindende regler fastsat af en national myndighed, og den situation, hvor der er tale om fast praksis eller kutyme fra embedsmændenes side. Kun i førstnævnte tilfælde kan der antages at være tale om foranstaltninger, som er egnede til at sikre en vedvarende overholdelse af direktivets bestemmelser. På den anden side kan den omstændighed, at forvaltningen let kan ændre administrative bestemmelser, efter min opfattelse ikke være afgørende, da det samme kan være tilfældet med hensyn til lovbestemmelser. Mange medlemsstater har valgt at delegere visse lovgivningsbeføjelser til administrative myndigheder, i visse tilfælde uden at der efterfølgende kræves en form for godkendelse fra lovgivers side. Under sådanne omstændigheder kan det være vanskeligt at trække skillelinjen mellem lovgivning, som er udstedt efter bemyndigelse, og administrative bestemmelser. Det er

klart, at der ikke principielt kan rejses indvendinger imod, at et direktiv f.eks. gennemføres i form af en ministeriel bekendtgørelse eller anordning, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene (sag C-339/87, omtalt ovenfor under punkt 24, og navnlig generaladvokat Van Gerven's bemærkninger på s. 867 og 868).

28. En mangel, som administrative bestemmelser kan have til fælles med en simpel forvaltningspraksis, er, at de eventuelt ikke er offentliggjort i tilstrækkeligt omfang. Domstolen har således for nylig fastslået, at »interne anordninger eller cirkulæreskrivelser, der i sagens natur kan ændres, og som ikke er offentliggjort i tilstrækkeligt omfang«, ikke er en korrekt gennemførelse, jf. dom af 28. februar 1991, Kommissionen mod Tyskland (sag C-131/88, Sml. I, s. 825, præmis 72). Man kan imidlertid rejse det spørgsmål, hvad der i det enkelte tilfælde skal til, før en offentliggørelse er tilstrækkelig eller rimelig.

29. Efter min opfattelse må der sondres mellem tre forskellige krav. For det første kravet om, at der er tale om gennemførelsesbestemmelser, der går ud over en simpel forvaltningspraksis, og hvorved der fastsættes regler, der er bindende for myndighederne. For det andet kravet om, at uanset hvilke foranstaltninger der træffes, skal de offentliggøres, og endelig kravet om, at borgerne tillægges rettigheder, som kan håndhæves ved domstolene. Det kan imidlertid ikke antages, at de tre betingelser alle skal være opfyldt for alle direktiver.

Kravet om bindende nationale bestemmelser

30. Når Domstolen udtaler, at en medlemsstat ikke kan basere en gennemførelse på en »simpel administrativ praksis«, må dette begreb utvivlsomt antages også at omfatte situationer, hvor det overlades til enkelte embedsmænd eller myndigheder at sikre, at direktivet overholdes. Det ændrer ikke noget herved, at de pågældende myndigheder direkte er bundet af direktivet og i praksis overholder det, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene (sag 97/81, Sml. 1982, s. 1819). I den sag gjorde Kommissionen gældende, at Nederlandene ikke havde gennemført vandkvalitetsdirektivet. Domstolen fastslog, at Nederlandene kunne delegere kontrollen med vandkvaliteten til regionale eller lokale myndigheder, men bemærkede, at dette ikke kunne fritage Nederlandene for »forpligtelsen til at omsætte direktivets bestemmelser til bindende internretlige bestemmelser« (dommens præmis 12).

31. Selv om Domstolen i dommen i sag 97/81 udtalte, at internretlige (dvs. *nationale*) bestemmelser var nødvendige, bemærkede Domstolen også, at

»intet af det, den nederlandske regering har anført, kan give grundlag for at antage, at der *enten af de nationale eller af de regionale eller lokale myndigheder* rent faktisk er udstedt bindende bestemmelser for... at fastsætte de værdier, der skal gælde...« (præmis 13, min understregning).

»Internretlige« (dvs. nationale) bestemmelser betyder således her først og fremmest bestemmelser, som udstedes af den stat, der gennemfører direktivet, set i modsætning til fællesskabslovgivningen. Gennemførelsesbestemmelserne skal derfor ikke i alle tilfælde nødvendigvis udstedes af medlemsstatens centralregering frem for af lokale eller regionale myndigheder, der har kompetence til at udstede sådanne bestemmelser (se i samme retning dom af 14.1.1988, Kommissionen mod Belgien (forenede sager 227/85-230/85, Sml. s. 1, præmis 9), og ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Tyskland (sag C-131/88, præmis 71]. På den anden side er det efter min opfattelse i den foreliggende sag klart, at gennemførelsesbestemmelserne ikke kun kan være individuelle beslutninger, der træffes af den enkelte myndighed, der meddeler tilladelser. Der må udstedes bestemmelser, der sikrer, at de relevante beslutninger træffes af de forskellige lokale myndigheder på en måde, der er ensartet og i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Sådanne bestemmelser må derfor være *bindende* for de myndigheder, der meddeler tilladelser, og skal være udstedt af en overordnet myndighed (f.eks. departementet i den enkelte delstats ressortministerium).

Kravet om en passende offentliggørelse

32. Under hvilke omstændigheder skal gennemførelsesbestemmelserne også offentliggøres? På det punkt er der ikke megen støtte at hente i Domstolens praksis, idet spørgsmålet ofte hænger sammen med spørgsmålet om, hvorvidt der affødes rettigheder, der kan håndhæves ved domstolene. Såfremt det efter et direktiv kræves, at private tillægges rettigheder og forpligtelser, skal retstilstanden naturligvis være tilstrækkeligt klar og præcis for dem, i relation til hvem de pågældende rettigheder og forpligtelser skabes, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland (sag 29/84, omtalt ovenfor under punkt 24). Uanset at der ikke findes en sådan gruppe af personer, som direkte berøres af direktivet, kan det imidlertid hævdes, at en bredere offentlighed i det mindste skal have mulighed for at påse, at fællesskabslovgivningen er gennemført korrekt. Selv om den omstændighed, at en medlemsstat ikke har truffet gennemførelsesbestemmelser, ikke ville medføre, at en gruppe af private ville blive berøvet rettigheder, som de skulle tillægges i den interne retsorden, kan en sådan manglende gennemførelse dog være en omstændighed, som enhver borger i det mindste må have ret til at blive bekendt med, f.eks. for at kunne indgive en klage til de nationale myndigheder (eller i hvert fald til Kommissionen): se hertil generaladvokat Van Gerven's bemærkninger under punkt 7 i hans forslag til afgørelse i sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland (omtalt ovenfor under punkt 28). En bestemmelse, som ikke offentliggøres, kan også være en bestemmelse, som let kan ændres, forstået på den måde, at den kan ændres, uden at det bekendtgøres uden for forvaltningen.

Kravet om, at der skabes rettigheder, som kan håndhæves ved domstolene

33. Som allerede nævnt fremgår det klart af Domstolens praksis, at såfremt formålet med et direktiv er at skabe rettigheder og forpligtelser for den enkelte, skal den retstil-

stand, der tilvejebringes ved gennemførelsen, være tilstrækkelig præcis og klar for dem: Heri ligger også det krav om en tilstrækkelig offentliggørelse, som jeg netop har omtalt. Det skal imidlertid tilføjes, at såfremt private tillægges sådanne rettigheder, skal de om fornødent også sættes i stand til at påberåbe sig dem ved de nationale domstole: se dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland (sag 29/84, omtalt ovenfor under punkt 24) og dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland (sag C-131/88, omtalt ovenfor under punkt 28). I sidstnævnte sag var det Rådets direktiv 80/68/EØF af 17. december 1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer (EFT 1980 L 20, s. 43), der efter Domstolens opfattelse har til formål at skabe rettigheder og forpligtelse for den enkelte (jf. dommens præmis 7). Det bør imidlertid nævnes, at direktivet om grundvand bestemmer, at der skal indføres en detaljeret ordning med tilladelser og kontrol, som i givet fald kan berøre et ubegrænset antal personer, nemlig alle, der udøver en virksomhed, som direkte eller indirekte indebærer udledning af stoffer, der er miljøskadelige. Det må antages, at en tilsvarende ubegrænset og stor gruppe af personer berøres af direktiverne om luftforurening (Rådets direktiv 80/779/EØF af 15.7.1980 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv (EFT L 229, s. 30) og Rådets direktiv 82/884/EØF af 3.12.1982 om en grænseværdi for bly i luften (EFT L 378, s. 15], som generaladvokat Mischo nærmere behandlede i sit forslag til afgørelse i sagerne Kommissionen mod Tyskland (sag C-361/88, Sml. 1991, Afdeling I, s. 2567, på s. 2585, og sag C-59/89, Sml. 1991, Afdeling I, s. 2607, på s. 2625), som han fremsatte den 6. februar 1991: se navnlig forslagets punkt 18. Det må også bemærkes, at de pågældende personer ikke er »tredjemænd« i relation til de bestemmelser, der var omtvistet i de nævnte sager, idet det er den virksomhed, de udøver, som er den egentlige genstand for de kontrolordninger, som skulle indføres.

34. I modsætning til direktiverne om forurening af grundvandet og af luften kræves der efter de direktiver, som sagen her drejer sig om, kun, at der skabes rettigheder og forpligtelser for en begrænset kreds, nemlig de få virksomheder, som indvinder overfladevand med henblik på fremstilling af drikkevand. Direktiverne medfører navnlig, at de pågældende virksomheder pålægges en forpligtelse til ikke at indvinde vand, såfremt kvaliteten af det vand, der indvindes, er ringere end de normer, der er fastsat i overensstemmelse med direktiverne. Heraf følger, at de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser om meddelelse af tilladelser til indvinding af vand skal være af en sådan art, at de nævnte personer, såfremt de ikke selv er administrative myndigheder, sættes i stand til at gøre sig bekendt med deres rettigheder og forpligtelser og, om fornødent, håndhæve dem ved de nationale domstole. Efter min opfattelse går Kommissionen måske dog lige vidt nok, når den giver udtryk for, at de nationale bestemmelser skal være af en sådan art, at tredjemand tillægges ret til at anfægte en ukorrekt gennemførelse eller manglende overholdelse af direktivets bestemmelser ved de nationale domstole. Ganske vist har både offentligheden som sådan og miljøaktivister og miljøbevægelser en generel interesse i vandkvaliteten og bestemt også i, at fællesskabsretten overholdes. Heraf følger imidlertid ikke uden videre, at de også skal tillægges rettigheder, som de nationale domstole er forpligtet til at beskytte.

35. Som jeg allerede har nævnt, kan forholdet være det, at selv om et direktiv ikke har til formål at skabe rettigheder, som kan håndhæves ved domstolene, kan den medlemsstat, der gennemfører direktivet, alligevel være forpligtet til at offentliggøre de bestemmelser, den har udstedt, således at berørte borgere kan anvende de forskellige retsmidler, der efter national ret står til deres rådighed til prøvelse af forvaltningens passivitet. Det kan hævdes, at når det er miljøets kvalitet, der er på spil, er der særligt tungtvejende hensyn, der taler for, at gennemførelsesbestemmelserne offentliggøres i deres helhed; det bør også nævnes, at Rådet for nylig har vedtaget et direktiv om fri adgang til miljøoplysninger (Rådets direktiv 90/313/EØF af 7.6.1990, EFT L 158, s. 56). Med hensyn til de bestemmelser, den tyske regering har henvist til, synes forholdet at være det, at nogle, men ikke alle, er blevet offentliggjort i officielle eller ministerielle publikationer.

36. I den foreliggende sag er det efter min opfattelse ikke nødvendigt at tage stilling til, om der skal skabes rettigheder, som tredjemand kan håndhæve ved domstolene, og heller ikke til, om der består et krav om offentliggørelse. En nærmere gennemgang af de bestemmelser, der er udstedt, viser, at end ikke mindstekravet om »bindende internretlige bestemmelser« (jf. ovenfor under punkt 30) er opfyldt.

De tyske gennemførelsesbestemmelser

37. Som den tyske regering har fremhævet, indeholder WHG's §§ 2 og 7 et generelt forbud mod udnyttelse af vandforekomster uden tilladelse. Inden fristen for gennemførelse af vandkvalitetsdirektivet udløb, var forholdet i Forbundsrepublikken efter det oplyste det, at vandkvaliteten blev kontrolleret i kraft af ordningen om administrativ meddelelse af tilladelser i henhold til WHG. Hvis den tyske regering kunne dokumentere, at der i hver enkelt delstat faktisk fandtes bindende, administrative instrukser, udarbejdet af en central, ministeriel myndighed, for alle lokale myndigheder, som kan meddele tilladelser til indvinding af vand, ville der i det mindste være tale om et skridt i retning af en korrekt gennemførelse af direktiverne. Sådanne instrukser skulle være bindende, forvaltningsretlige bestemmelser og skulle indebære, at der blev foretaget de nødvendige ændringer i alle de berørte tilladelser. Hver enkelt af de nævnte bestemmelser skulle også meddeles Kommissionen, således som det er fastsat i vandkvalitetsdirektivets artikel 13 og prøveudtagningsdirektivets artikel 10.

38. Da der ikke findes detaljerede lovbestemmelser, hvorved direktivets krav er fastsat i national ret, ville ovennævnte løsning efter min opfattelse være det mindste, der kræves med henblik på et korrekt gennemførelse. Medmindre regeringen har haft en sådan fuldstændig dokumentation, er det faktisk vanskeligt at se, hvordan forbundsregeringen selv kunne være sikker på, at direktivet er blevet korrekt gennemført i alle delstaterne.

39. Under behandlingen af sagen her har forbundsregeringen givet en række eksem-

pler på, hvad der efter dens opfattelse var en passende gennemførelse af vandkvalitetsdirektivets artikel 3. Med hensyn til forholdene i *Bayern* har den fremlagt en afgørelse truffet af Landratsamt Hof den 24. juli 1981 (vedlagt som bilag B 1 til duplikken), og det fremgår af den tyske regerings svar på den begrundede udtalelse fra Kommissionen, at der var truffet tilsvarende afgørelser af andre lokale bayerske myndigheder (bilag II til meddelelsen af 26.1.1989). Afgørelsen indebærer en ændring af de nærmere regler for tilladelsen til indvinding af vand fra Steinbach og Goldbach, bl.a. derved, at der er fastsat værdier svarende til minimumsværdierne for vand i kategori A2 i bilag II til vandkvalitetsdirektivet. I betragtningerne til afgørelsen henvises der til de to direktiver og til en skrivelse af 30. december 1977 fra det bayerske Indenrigsministerium, hvorved Landratsamt blev instrueret om at drage de nødvendige konsekvenser af vandkvalitetsdirektivet. Den pågældende skrivelse blev ikke fremlagt som bevismateriale. Sagsøgte har fremlagt en meddelelse af 12. juli 1977, offentliggjort af ovennævnte ministerium, men heri henledes de lokale myndigheders opmærksomhed blot på vandkvalitetsdirektivets bestemmelser, anmodes om at fremsende visse oplysninger, og underrettes om, at de vil modtage yderligere instrukser (jf. bilag B 3 til duplikken).

40. De nævnte dokumenter, dvs. den individuelle afgørelse fra Landratsamt Hof og den offentliggjorte meddelelse fra det bayerske ministerium, kan efter min opfattelse ikke antages at være et tilstrækkeligt bevis for en korrekt gennemførelse. Uanset at førstnævnte dokument er bindende for den virksomhed, der distribuerer vand, og som den er rettet til, og hvor rimelig den end er, er den ikke andet og mere end en isoleret administrativ afgørelse. På den anden side kan det heller ikke være tilstrækkeligt blot at henlede de lokale myndigheders opmærksomhed på, at der findes et direktiv, eller, rent generelt, at instruere dem om at drage de nødvendige konsekvenser heraf. I ingen af de nævnte tilfælde er der tale om bindende, nationale bestemmelser, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene (sag 97/81, nævnt ovenfor under punkt 30).

41. For så vidt angår Rheinland-Pfalz, har den sagsøgte stat fremlagt en afgørelse af 15. november 1988 fra Bezirksregierung Trier (bilag B 4 til duplikken), som efter det oplyste er en blandt en række sådanne afgørelser vedrørende denne delstat (se bilag V til den tyske regerings meddelelse af 26.1.1989). Heri fastsættes der tilsyneladende yderligere betingelser i forbindelse med en tilladelse, jf. WHG's § 5, stk. 1, idet der fastsættes parameterværdier svarende til kategori A2-vand og også prøveudtagningshyppighed, således som angivet i prøveudtagningsdirektivet. Også denne afgørelse er i bedste fald udtryk for en korrekt forvaltningspraksis. Ganske vist henvises der i afgørelsen fra myndighederne i Trier også til de administrativt fastsatte gennemførelsesbestemmelser (»Verwaltungsvorschriften«) til direktivet, der findes i form af cirkulærer fra Ministeriet for Landbrug og Miljø (formentlig i Rheinland-Pfalz), dateret den 20. oktober 1977 og 23. juni 1981. Disse cirkulærer er imidlertid ikke blevet fremlagt i sagen som bevismidler, og det kan derfor ikke afgøres, om der er tale om en korrekt gennemførelse, og sagsøgte har ikke forsøgt at henvise til sådanne bestemmelser i replikken (hvor der udtrykkeligt sondredes mellem retstilstanden i Rheinland-Pfalz og den, man havde tilvejebragt i Bayern, hvor der var offentliggjort

ministerielle bestemmelser i det bayerske lovtidende). Endnu en gang er der således efter min opfattelse ikke tale om »bindende internretlige bestemmelser«. Det bør også nævnes, at alle afgørelser vedrørende Rheinland-Pfalz, bortset fra én enkelt, er blevet truffet efter udløbet af den frist, der var fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse. Den tyske regering har ikke henvist til andre tidligere afgørelser, og det kan derfor næppe antages, at de pågældende afgørelser er truffet i medfør af bindende ministerielle instrukser, der var udstedt i 1977 og 1981.

42. Under den mundtlige forhandling gjorde Kommissionen desuden opmærksom på forskellige detaljer i afgørelsen fra Bezirksregierung Trier. For det første påpegede Kommissionen, at der for hver parameter kun var fastsat én værdi, mens der i direktivet anføres to, nemlig en bindende værdi (angivet i kolonne »I« i bilag II) og en vejledende værdi (anført i kolonne »G«). Jeg mener imidlertid ikke, at der i henhold til direktivets artikel 3 skal fastsættes to forskellige værdier. De to kolonner skal snarere opfattes som en angivelse af de intervaller, inden for hvilke der skal fastsættes en bestemt værdi for hver enkelt parameter (hvor »I«-værdien angiver minimumsværdien og »G«-værdien det objektive maksimum). Endvidere gjorde Kommissionen opmærksom på, at enkelte af de angivne værdier var værdier, som svarede til kategori A1-vand, mens andre værdier, f.eks. værdien for jern, kun svarede til kategori A2-vand. Dette kan der selvfølgelig ikke rejses indvendinger imod, når blot de pågældende vandforekomster henhører under kategori A2, og der er anvendt en passende rensningsmetode. I bilag V til den tyske regerings meddelelse af 26. januar 1989 bekræftes det imidlertid, at de pågældende vandforekomster henhører under kategori A1. Kommissionen har også fremhævet, at for en enkelt parameters vedkommende (mangan) er der fastsat en værdi svarende til kategori A3. Under den mundtlige forhandling gjorde den tyske regering ikke noget forsøg på at forklare disse tilsyneladende uoverensstemmelser. Selv for så vidt angår forvaltningens praksis, er det tvivlsomt, om direktivet er korrekt gennemført i Rheinland-Pfalz.

43. For så vidt angår *Schleswig-Holstein*, har sagsøgte som svar på Kommissionens begrundede udtalelse fremlagt to skrivelser af 14. december 1988 og 5. januar 1989, udfærdiget af Schleswig-Holstein's minister for natur- og miljøforhold og tilstillet de lokale vandtilsynsmyndigheder i Lübeck og Kreis Stormarn (bilag VI til meddelelsen fra den tyske regering af 26.1.1989). Skrivelserne indeholder efter det oplyste bindende instrukser om, at der skal foretages passende ændringer af de tilladelser til indvinding af vand, som de pågældende myndigheder havde meddelt. Skrivelserne er udfærdiget efter udløbet af den frist, der var fastsat i Kommissionen begrundede udtalelse, og kan derfor ikke fremføres som bevis for, at vandkvalitetsdirektivets artikel 3 er gennemført fuldstændigt og rettidigt, uanset at de modtagende myndigheder havde efterkommet skrivelserne øjeblikkeligt. Under den mundtlige forhandling bekræftede den tyske regering, at vandtilsynsmyndighederne i Kreis Stormarn havde meddelt en korrekt tilladelse ved udgangen af 1989, og oplyste,

at der rent faktisk ikke blev indvundet drikkevand fra kilden i Lübeck.

44. Ifølge den tyske regering indvindes der ikke overfladevand til fremstilling af drikkevand i *Hessen*, *Saarland*, *Berlin*, *Bremen* og *Hamburg*. På den anden side har den tyske regering ikke bestridt, at direktiverne finder anvendelse på vand, der indvindes i *Baden-Württemberg*, *Niedersachsen* og i *Nordrhein-Westfalen*, men regeringen har ikke som bevis fremlagt bestemmelser, udstedt i de pågældende delstater, og med fastsættelse af værdier i overensstemmelse med vandkvalitetsdirektivets artikel 3. For så vidt angår Niedersachsen, er der som bevis kun fremlagt et dokument, der var vedlagt den tyske regerings svar på Kommissionens begrundede udtalelse (bilag III til meddelelsen af 26.1.1989). Det var ikke klart, hvorfra dokumentet stammede, eller hvilken karakter det havde, men under alle omstændigheder vedrører det kun hyppigheden af prøveudtagningerne og af analyserne. Med hensyn til Nordrhein-Westfalen forelå der en meddelelse fra Regierungspräsident i Detmold, dateret den 17. oktober 1989, hvori det hedder, at vandet i den opstemmede sø ved Aabach henhører under kategori A1 (bilag B 2 til duplikken). Ganske vist har den tyske regering i duplikken også henvist til andre bestemmelser, udstedt i Nordrhein-Westfalen, herunder offentliggjorte ministerielle cirkulærer og afgørelser truffet af lokale Regierungspräsidenten i medfør af de nævnte cirkulærer. De er imidlertid ikke blevet fremlagt for Domstolen, og heller ikke her kan det således afgøres, om der er tale om en korrekt gennemførelse. Under den mundtlige forhandling erklærede den tyske regering, at direktiverne var blevet gennemført i Baden-Württemberg og i Niedersachsen på nøjagtig samme måde som i Bayern, men heller ikke til støtte herfor har regeringen fremlagt nærmere dokumentation.

45. Som denne del af sagen foreligger oplyst for Domstolen, er det derfor min konklusion, at gennemførelsen af vandkvalitetsdirektivets artikel 3 er sket for sent og er ufuldstændig. Kommissionens andet klagepunkt er således efter min opfattelse begrundet.

46. Såfremt en medlemsstat ikke har fastsat de værdier, der er gældende i henhold til artikel 3, kan den naturligvis ikke sikre, at vandet er i overensstemmelse med de fastsatte værdier, og den tilsidesætter dermed også sine forpligtelser i medfør af artikel 4, stk. 1. Hertil kommer, at den ordning, hvorved værdierne ifølge den tyske regering overholdes, reelt er den samme som den ordning, hvorved værdierne ifølge den tyske regering fastsættes, nemlig at der knyttes passende betingelser til tilladelserne til indvinding af vand. Når den tyske regering ikke har kunnet bevise, at der findes bindende bestemmelser, hvorved det sikres, at der fastsættes sådanne værdier, er det lige så vanskeligt for den at bevise, at der findes bestemmelser, hvorved det sikres, at vandet er i overensstemmelse med sådanne værdier.

47. I replikken har Kommissionen endvidere anført, at den tyske regering havde indrømmet, at grænseværdierne var blevet overtrådt, i det mindste i Nordrhein-Westfalen (hvor sagsøgte havde oplyst, at dette til dels skyldtes geologiske faktorer). I duplikken forklarede den tyske regering, at selv om vandforekomster i Nordrhein-Westfalen »ved udtrykkelig afgørelse« var klassificeret som A1-vand, var A1-minimumsvær-

dierne for tre søers vedkommende ikke blevet overholdt, nemlig med hensyn til farvning for Perlenbachs og Dreilägerbachs vedkommende, og for så vidt angår nitratindholdet for Heilenbeckes vedkommende. I de nævnte tre tilfælde var der imidlertid taget hensyn hertil i forbindelse med den anvendte rensningsmetode, idet vandet i hvert enkelt tilfælde var blevet renset, som om der var tale om kategori A2-vand.

48. Det er ikke klart, om dette er udtryk for en indrømmelse af, at værdierne ikke er blevet overholdt for Nordrhein-Westfalen's vedkommende, eller om det blot beviser, at uanset den »udtrykkelige afgørelse«, som den tyske regering har henvist til, er vandforekomsterne i Perlenbach, Dreilägerbach og Heilenbecke faktisk henført under kategori A2 (jf. ovenfor under punkt 14).

49. Efter min opfattelse er det dog hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt, at Domstolen tager særskilt stilling til spørgsmålet om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1. Da de to forpligtelser er uløseligt forbundne med hinanden, er det tilstrækkeligt at fastslå, at forpligtelserne i henhold til artikel 3 ikke er overholdt. For så vidt som det måtte være muligt at sondre mellem de to forpligtelser, bør det nævnes, at der hverken i Kommissionens åbningsskrivelse af 18. august 1987 eller i den begrundede udtalelse af 20. juni 1988 henvises til, at artikel 4, stk. 1, er overtrådt. Det er imidlertid på grundlag af de nævnte dokumenter, at sagsgenstanden i en sag anlagt i henhold til artikel 169 fastlægges: se dom af 15. december 1982, Kommissionen mod Danmark (sag 211/81, Sml. s. 4547), dom af 11. juli 1984, Kommissionen mod Italien (sag 51/83, Sml. s. 2793) og dom af 14. juni 1990, Kommissionen mod Italien (sag C-48/89, Sml. I, s. 2425).

c) *Manglende udarbejdelse af en aktionsplan*

50. I henhold til vandkvalitetsdirektivets artikel 4, stk. 2, første afsnit, er medlemsstaterne forpligtet til inden for rammerne af direktivets målsætninger at træffe alle nødvendige bestemmelser for at sikre en stadig forbedring af miljøet, og til med henblik herpå at udarbejde en sammenhængende aktionsplan. Aktionsplanen skal omfatte en »tidsplan for forbedring af overfladevandets kvalitet og navnlig vand af kategori A3«. På dette punkt skulle der i løbet af de følgende ti år gennemføres »væsentlige forbedringer«. I artikel 4, stk. 2, andet afsnit, præciseres det, at der i planen skal tages hensyn til økonomiske og tekniske begrænsninger. Ifølge bestemmelsens tredje afsnit skal Kommissionen foretage en grundig gennemgang af planerne og i givet fald fremsætte egnede forslag herom for Rådet.

51. Kommissionen har anført, at den ikke fra den tyske regering har modtaget underretning om en sådan plan, uanset at den udtrykkeligt havde anmodet herom, og på trods af den i artikel 10 fastsatte generelle forpligtelse til at underrette den om trufne gennemførelsesbestemmelser. Kommissionen har tilføjet, at den heller ikke har modtaget præcise oplysninger med hensyn til de forbedringer, der faktisk er gennemført. Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen trak Kommissionen dette klagepunkt tilbage med hensyn til Bodensøen.

52. Hertil har den tyske regering bemærket følgende: For det første omfatter forpligtelsen til at udarbejde en plan for forbedring af vandforekomsterne og til at gennemføre forbedringen kun vandforekomster, der ikke

er klassificeret i kategori A1. For det andet kræves der ikke forbedringer, såfremt vandet ikke opfylder A1-normerne, men forureningen skyldes jordbundsforhold, når blot der anvendes en passende rensningsmetode. Såfremt forureningen skyldes andre faktorer, som ligger uden for Forbundsrepublikken Tysklands kontrol, kan forbedringen af sådanne vandforekomster kun tillægges en beskeden prioritet. Således er der f.eks. ikke noget aktuelt behov for at forbedre vandforekomsterne i Bayern; de er kun klassificeret i A3 af forsigtighedshensyn, og en eventuel forringelse af kvaliteten ville skyldes forurening, hvis oprindelse skal søges uden for Forbundsrepublikken Tysklands område. For så vidt angår Schleswig-Holstein, skyldes forureningen jordbundsforhold, og administrative bestemmelser kan ikke råde bod på denne omstændighed. Ifølge den tyske regering er det samme tilfældet for Nordrhein-Westfalen, selv om situationen her synes at være, at de nødvendige undersøgelser med henblik på at fastlægge forureningskilden først blev foretaget, efter at nærværende sag er anlagt, og at der faktisk er truffet foranstaltninger med henblik på forbedring i et enkelt tilfælde (Heilenbecke).

53. Som Kommissionen har bemærket, er spørgsmålet om forurening, der skyldes jordbundsforhold, udtrykkeligt reguleret i vandkvalitetsdirektivets artikel 8, som bestemmer, at en medlemsstat kan fastsætte undtagelser fra direktivet i forskellige tilfælde, f.eks. når vand naturligt beriges fra jordbunden. Direktivets artikel 8, stk. 4, bestemmer:

»Når en medlemsstat gør brug af en undtagelsesbestemmelse, skal den omgående underrette Kommissionen herom med angivelse af begrundelse og varighed.«

Formålet med artikel 8 er således ikke på forhånd at udelukke enhver form for »naturlig« forurening fra direktivets anvendelsesområde. I visse af de tilfælde, der omhandles i artikel 8 (f.eks. oversvømmelser og naturkatastrofer), vil undtagelsen ifølge sagens natur være midlertidig. I tilfælde af en berigelse, som skyldes jordbundsforhold, kan undtagelsen enten være midlertidig eller permanent, alt efter problemets karakter. Det er imidlertid klart, at Kommissionen skal underrettes i begge tilfælde, således at den f.eks. kan tilkendegive sin opfattelse med hensyn til undtagelsens varighed. Efter det oplyste har sagsøgte ikke på noget tidspunkt underrettet Kommissionen i henhold til ovennævnte bestemmelse. Efter min opfattelse kan en naturlig berigelse derfor ikke føre til, at det end ikke overvejes, om en bestemt kilde til indvinding af vand skulle forbedres som led i en tiårsplan.

54. Da direktivet uden forskel finder anvendelse på nationale vandløb og vand, der passerer landegrænserne (jf. artikel 4, stk. 1, andet punktum), omfatter de heraf følgende forpligtelser også forurening, hvis oprindelse skal søges uden for den gennemførende medlemsstats område. Også i det tilfælde skal en medlemsstat være indstillet på i det mindste at overveje, hvilke foranstaltninger der kan træffes over en tiårsperiode.

55. Den plan, der omhandles i artikel 4, stk. 2, skal udarbejdes på en måde, hvorved visse omstændigheder tillægges prioritet, og under hensyntagen til økonomiske og tekni-

ske begrænsninger. De mest forurenede vandforekomster skal tackles først, og de forureningskilder, der lettest kan bringes under kontrol, skal utvivlsomt tillægges prioritet. Hvad der kan gennemføres, og hvilke forbedringer en medlemsstat med rimelighed må forventes at gennemføre over en tiårsperiode, er problemer, som kun kan løses tilfredsstillende, såfremt denne medlemsstat faktisk har udarbejdet en systematisk handlingsplan, som Kommissionen derefter undersøger nærmere. Der er intet holdepunkt for at antage, at der på noget tidspunkt er udarbejdet en sammenhængende aktionsplan, og end mindre, at Kommissionen har fået forelagt en sådan plan. Den tyske regering har henvist til en plan for Donau, udarbejdet af Baden-Württembergs regering og omfattende perioden indtil udgangen af 1980. I bedste fald kan en sådan plan være et enkelt led i en systematisk plan for hele Forbundsrepublikken. Men efter det oplyste har Kommissionen først fået den forelagt under behandlingen af den foreliggende sag.

56. Desuden har den tyske regering efter min opfattelse ikke bevist, at vandforekomsterne på Forbundsrepublikkens område allerede havde en sådan kvalitet, at de »stadige« og »væsentlige« forbedringer, der omtales i artikel 4, stk. 2, første punktum, ikke kunne gennemføres. Selv om den tyske regering i duplikken kunne pege på visse forbedringsforanstaltninger, som var truffet med hensyn til Donau og Bodensøen, står det dog fast, at der ikke findes en sammenhængende aktionsplan, og der derfor ikke kunne ske en fastlæggelse af de forbedringer, der med rimelighed måtte forventes i henhold til artikel 4, stk. 2, idet de heri fastsatte forpligtelser forudsætter, at der findes en plan, og at der gennemføres en dialog med Kommissionen. Efter min opfattelse er den manglende udarbejdelse af en sådan plan og den omstændighed, at planen ikke er blevet forelagt Kommissionen, i sig selv en åbenbar tilsidesættelse af de forpligtelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2.

d) *Manglende fremsendelse af oplysninger om prøveudtagninger*

57. Prøveudtagningsdirektivets artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaternes kompetente myndigheder fastsætter hyppigheden for prøveudtagning og analyse af de enkelte parametre fra hvert udtagningssted.«

I bilag II er fastsat den mindste årlige hyppighed for hver parameter, idet hyppigheden dog i visse tilfælde kan nedsættes i medfør af artikel 7. Artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»Med henblik på gennemførelsen af nærværende direktiv skal medlemsstaterne på anmodning af Kommissionen meddele denne alle relevante oplysninger vedrørende:

— de anvendte analysemetoder

— analysernes hyppighed.«

I henhold til artikel 8, stk. 2, skal Kommissionen med regelmæssige mellemrum udarbejde en sammenfattende rapport baseret på de oplysninger, der er modtaget i henhold til artikel 8, stk. 1.

58. Ved skrivelse af 23. januar 1987 meddelte Kommissionen Forbundsrepublikken Tysklands Faste Repræsentation, at den var i gang med at undersøge anvendelsen af direktiverne i de forskellige medlemsstater og stillede i den forbindelse en række spørgsmål, herunder:

— Hvilken hyppighed for prøveudtagning og analyse er der fastsat for de forskellige udtagningssteder, jf. artikel 6?

— Er den i artikel 7 fastsatte mulighed for at nedsætte hyppigheden for prøveudtagning og analyse blevet udnyttet?

Kommissionen har anført, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke havde fremsendt de nævnte oplysninger med de fastsatte enkeltheder og at de, hvor de var fremsendt, var utilstrækkelige, idet der ikke samtidig var oplyst, hvor stor en befolkning hvert udtagningssted dækkede.

59. Forholdet ser ud til at være det, at den tyske regering først i meddelelsen af 26. januar 1989 (hvorved den for sent besvarede Kommissionens begrundede udtalelse af 20.6.1988) forsøgte at besvare ovennævnte spørgsmål. De eneste konkrete oplysninger var en oversigt, som var vedlagt som bilag III til meddelelsen, og hvori var angivet hyppigheden for alle udtagningsstederne i Niedersachsen. I andre tilfælde oplystes det kun, at prøveudtagningerne var foretaget i overensstemmelse med bilag II til prøveudtagningsdirektivet (bilag II, V og VI til meddelelsen). Da de minimale hyppigheder, der er fastsat i bilag II, afhænger af, hvor stor en befolkning det enkelte udtagningssted dækker, var sidstnævnte oplysninger helt irrelevante (og i hvert fald i det omfang kunne Kommissionen med rette beklage sig over, at der ikke var angivet befolkningstal). I duplikken bemærkede sagsøgte, at i Düsseldorf-området var hyppigheden blevet nedsat i henhold til prøveudtagningsdirektivets artikel 7. Den pågældende oplysning blev tilsyneladende ikke fremsendt til Kommissionen, da Kommissionen udtrykkeligt anmodede herom i henhold til artikel 8, stk. 1.

60. Det er rigtigt, at Kommissionen oprindeligt ikke anmodede om oplysninger om befolkningstal, hvilket den efter min opfattelse ville have været berettiget til, da sådanne tal er relevante i relation til anvendelsen af direktivet. Uanset at Kommissionen i stævningen har anført, at den udtrykkeligt anmodede om oplysninger om analyse*metoder* og om analyse*hyppigheder*, fremgår det af sagen, at Kommissionen faktisk kun udtrykkeligt anmodede om oplysninger om

hyppigheder. Det står imidlertid fast, at bortset måske fra Niedersachsen har sagsøgte ikke fremsendt de oplysninger, som Kommissionen udtrykkeligt *havde* anmodet om, og som den kunne anmode om. Det argument, den tyske regering har fremført i svarskriftet, og hvorefter artikel 8, stk. 1, kun omfatter de tilfælde, hvor der er et »specifikt behov« for oplysninger, hvilket Kommissionen »objektivt skal begrunde«, må afvises. Formålet med at indhente de nævnte oplysninger er at opfylde et generelt begrundet krav om at samle alle relevante oplysninger med henblik på udarbejdelsen af en sammenfattende rapport vedrørende anvendelsen af direktivet. Selv om den tyske regering i duplikken har erklæret sig villig til at fremsende de nævnte oplysninger, står det fast, at på det tidspunkt, hvor sagen blev anlagt, havde den ikke gjort det, og det må derfor fastslås, at den tyske regering ikke har opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i medfør af prøveudtagningsdirektivets artikel 8, stk. 1.

Sammenfatning

61. Det er herefter min opfattelse, at Kommissionen har bevist, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har opfyldt følgende forpligtelser:

— forpligtelsen til at fastsætte de værdier, der skal gælde med hensyn til vandkvaliteten, jf. vandkvalitetsdirektivets artikel 3

— forpligtelsen til at udarbejde en plan for forbedring af vandforekomsterne og forelægge planen for Kommissionen, jf. vandkvalitetsdirektivets artikel 4, stk. 2

— forpligtelsen til at tilstille Kommissionen de oplysninger, den havde anmodet om i medfør af prøveudtagningsdirektivets artikel 8, stk. 1.

62. Efter min opfattelse har Kommissionen derimod ikke godtgjort, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat vandkvalitetsdirektivets artikel 2, idet nævnte bestemmelse for mig at se ikke indeholder en særskilt forpligtelse, således som hævdet af Kommissionen. Af de grunde, jeg har anført ovenfor under punkt 49, mener jeg desuden ikke, at Domstolen bør udtale sig særskilt med hensyn til artikel 4, stk. 1. Under alle omstændigheder må Kommissionen dog i det væsentlige gives medhold.

63. Sammenfattende skal jeg herefter forslå, at:

1) Det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EØF-Traktaten, idet den ikke har udstedt de bestemmelser, der er nødvendige i henhold til

   a) artikel 3 og artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 75/440/EØF af 16. juni 1975 og

   b) artikel 8, stk. 1, i Rådets direktiv 79/869/EØF af 9. oktober 1979.

2) Sagsøgte i øvrigt frifindes.

3) Forbundsrepublikken Tyskland pålægges at betale sagens omkostninger.