CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 8 mei 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak is het Hof verzocht vast te stellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland twee richtlijnen niet volledig heeft omgezet en nageleefd: richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 (PB 1975, L 194, blz. 34) betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten, en richtlijn 79/869/EEG van de Raad van 9 oktober 1979 (PB 1979, L 271, blz. 44) inzake de meetmethodes en de frequentie van de bemonstering en de analyse van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten. Ik zal deze richtlijnen de „richtlijn inzake de kwaliteit" en de „richtlijn inzake de bemonstering" noemen, en beide richtlijnen samen „de richtlijnen". De termijn voor omzetting van de richtlijnen is op 18 juni 1977 respectievelijk 11 oktober 1981 verstreken.

2. De voornaamste doelstellingen van de richtlijn inzake de kwaliteit zijn de vermindering van de verontreiniging van het oppervlaktewater dat is bestemd voor drinkwater en de beveiliging van dit water voor verder bederf, en de bescherming van de volksgezondheid door het uitoefenen van toezicht op de kwaliteit van het water en op de zuivering daarvan. De richtlijn harmoniseert de normen die voor dat water moeten worden vastgesteld en gehandhaafd, en voorziet in het opstellen door de Lid-Staten van nationale saneringsplannen voor het water. De richtlijn inzake de bemonstering geeft vervolgens een nadere omschrijving van de methodes en de frequenties van de bemonstering en de analyse waardoor het toezicht op de waterkwaliteit moet worden uitgeoefend.

3. De Commissie voert voor haar beroep vier grieven aan: 1) niet-nakoming van de verplichting om het water in te delen in drie, in de richtlijn inzake de kwaliteit omschreven groepen; 2) niet-nakoming van de verplichting om kwaliteitsnormen voor het aldus ingedeelde water vast te stellen en te handhaven; 3) niet-opstelling van een actieplan ter sanering van het water en niet-mededeling van dit plan en eventueel bereikte verbeteringen aan de Commissie; 4) niet-verstrekking van de op grond van artikel 8, lid 1, van de richtlijn inzake de bemonstering vereiste gegevens aan de Commissie. Ik zal deze vier punten achtereenvolgens onderzoeken.

a) *Niet-indeling van het water*

4. Artikel 2, eerste volzin, van de richtlijn inzake de kwaliteit luidt als volgt:

* Oorspronkelijke taal: Engels.

„In de zin van deze richtlijn wordt het oppervlaktewater ingedeeld in drie groepen van grenswaarden: A1, A2 en A3 die overeenkomen met procédés van de in bijlage I vermelde passende wijzen van behandeling."

Bijlage I omschrijft drie methoden van behandeling om water van elke categorie te verwerken tot drinkwater. Tot categorie A1 behoren bij voorbeeld procédés van „eenvoudige fysische behandeling en desinfectie", terwijl categorie A2 procédés omvat van „normale fysische en chemische behandeling en desinfectie" en categorie A3 „grondige" behandelingswijzen en desinfectie. De tweede volzin van artikel 2 luidt als volgt:

„Deze groepen komen overeen met drie verschillende kwaliteiten oppervlaktewater waarvan de fysische, chemische en microbiologische eigenschappen in de tabel van bijlage II zijn vermeld."

Voor elk van deze groepen of categorieën geeft bijlage II voor de verschillende kenmerken of „parameters" een aantal waarden aan waaraan het water moet voldoen. Op basis van deze waarden deelt bijlage II het water in in drie verschillende kwaliteiten, variërend van A1 (de zuiverste) tot A3 (de meest verontreinigde). Op grond van artikel 4, lid 3, mag water dat niet voldoet aan de minimumnormen voor A3, slechts bij uitzondering voor drinkwater worden gebruikt.

5. Mijns inziens blijkt uit de bewoordingen van bijlage II en artikel 4, lid 3, duidelijk, dat deze kwaliteitsnormen betrekking hebben op de kenmerkende eigenschappen van water dat is bestemd voor de produktie van drinkwater en niet van water dat reeds is gewonnen en gezuiverd. De Engelse versie van artikel 1 is op dit punt misleidend, de Franse wellicht dubbelzinnig. De Duitse versie is daarentegen ondubbelzinnig en naar mijn mening juist.

6. Deze indeling van het water is voor beide richtlijnen fundamenteel. Anders kan een Lid-Staat niet overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn inzake de kwaliteit de voor elk punt waar monsters worden genomen geldende waarden van de parameters vaststellen of een actieplan ter sanering van het water opstellen overeenkomstig artikel 4, lid 2. Evenmin zou de Lid-Staat dan kunnen voldoen aan artikel 6 en bijlage II van de richtlijn inzake de bemonstering (waarin voor de drie categorieën de jaarlijkse minimumfrequentie van de bemonstering en de analyse wordt gegeven). Anderzijds ligt het geenszins voor de hand, dat artikel 2 als zodanig een afzonderlijke verplichting in het leven roept tot indeling van het oppervlaktewater van een Lid-Staat.

7. De Commissie stelt, dat de in artikel 2 bedoelde indeling niet volledig en op bindende wijze heeft plaatsgevonden. De verklaring van de Duitse regering in haar antwoord op het met redenen omkleed advies van de Commissie van 20 juni 1988, dat „in

Baden-Württemberg alle wateren die worden gebruikt voor de drinkwatervoorziening, in categorie A1 vallen", beschouwt de Commissie als onvoldoende. Wat de Commissie verlangt, is dat elk „punt waar monsters worden genomen" (plaats waar water wordt onttrokken) in concreto wordt ingedeeld, hetgeen volgens de Commissie alleen is gebeurd in Beieren, Rijnland-Palts en Sleeswijk-Holstein.

8. De Duitse regering antwoordt hierop, dat hoe dan ook een indeling van het *water* vereist is en niet van elk afzonderlijk *punt waar monsters worden genomen.* Al het water dat bestemd is voor drinkwater, zou door de bevoegde regionale autoriteiten in één van de categorieën A1, A2 en A3 zijn ingedeeld. De onderzoeken die in sommige gevallen (met name in Noordrijn-Westfalen) nog gaande waren op het moment waarop de Commissie haar beroep instelde, waren bedoeld om de oorzaak van de verontreiniging, en niet de kwaliteit van het water vast te stellen. Deze onderzoeken zouden inmiddels zijn afgesloten.

9. Volgens mij is de eerste grief van de Commissie ongegrond, voor zover deze veronderstelt dat artikel 2 een autonome verplichting tot indeling van het water in het leven roept, los van de andere door de richtlijnen opgelegde verplichtingen. Het valt echter moeilijk in te zien hoe artikel 2 een dergelijke afzonderlijke verplichting zou kunnen scheppen. Het is dan ook tekenend, dat de Commissie in haar eerste grief spreekt van een verplichting om het water in te delen op elk punt waar monsters worden genomen. Zoals de Duitse regering evenwel stelt, is het artikel 3 dat een verplichting oplegt voor „alle of voor elk punt waar monsters worden genomen"; in artikel 2 worden deze punten niet genoemd. Indien artikel 2 wél een afzonderlijke verplichting tot indeling van het water in het leven riep, zou de Commissie natuurlijk gelijk hebben wanneer zij stelt dat een dergelijke verplichting niet altijd betrekking kan hebben op grote hoeveelheden water, in tegenstelling tot afzonderlijke meetpunten, aangezien duidelijk is dat water op verschillende punten kan verschillen in kwaliteit. Er is bij voorbeeld geen reden om aan te nemen, dat water dat op twee punten aan een rivier wordt onttrokken, noodzakelijkerwijs tot dezelfde kwaliteitsgroep behoort, aangezien tussen de twee punten nog een extra bron van verontreiniging kan liggen. Mijns inziens toont dit alleen maar aan, dat artikel 2 als zodanig niet verplicht tot indeling van het water.

10. Wat artikel 2 in feite doet is dat het, uitgaande van de passende wijzen van zuivering, drie categorieën water afgrenst, A1, A2 en A3. Met ander woorden, artikel 2 verricht zelf de indeling, door het water te omschrijven op grond van de in bijlage I omschreven behandelingswijzen: het verlangt niet dat de Lid-Staten deze indeling zelfstandig verrichten. Zo artikel 2 derhalve al een verplichting oplegt, is dat de verplichting om een bepaalde categorie drinkwater niet de verkeerde behandeling te geven, dat wil zeggen een behandelingswijze die alleen is geschikt voor water dat aan strengere zuiverheidsnormen voldoet.

11. Tot de terechtzitting heeft de Commissie niet gesteld, dat water in die zin onjuist was behandeld. De in de schriftelijke ingebrekestelling door de Commissie geformu-

leerde klacht, die werd herhaald in haar met redenen omkleed advies en in haar verzoekschrift, luidde dat de Bondsrepubliek Duitsland haar water niet had ingedeeld en deze indeling niet aan de Commissie had meegedeeld. Ter terechtzitting heeft de Commissie de vraag aan de orde gesteld, welke behandeling werd toegepast op water waarvan sommige parameters A2-waarden hadden, en andere A1-waarden.

12. Uit artikel 3 volgt, dat een in bijlage II aangegeven waarde voor water van categorie A2, niet mag worden vastgesteld voor water dat is ingedeeld in categorie A1 (vgl. hieronder, punt 15). Een Lid-Staat die dit zou doen, zou duidelijk in strijd handelen met zijn verplichting op grond van artikel 3. Maar zo die Lid-Staat water dat is gezuiverd volgens de behandelingswijze van categorie A1 zou indelen in categorie A2 (en zich dus gerechtigd mocht achten om A2-waarden vast te stellen overeenkomstig artikel 3), zou de richtlijn dit niet toestaan; de fout zou zijn dat water dat slechts beantwoordt aan de kwaliteitsnormen van de categorie A2, op onvoldoende wijze wordt gezuiverd (namelijk op een wijze die alleen geschikt is voor water van de categorie A1). Opgemerkt zij dat de tweede overweging van de richtlijn verwijst naar de noodzaak om toezicht uit te oefenen „op het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater *alsmede op de zuivering ervan*" (onderstreping door mij). De fout zou niet liggen in een verkeerde indeling van het water, want als het water slechts aan de A2-normen voldoet, is het terecht ingedeeld in de categorie A2. Als het daarentegen aan de A1-normen voldoet en de waarden zijn vastgesteld op grond van artikel 3, dan zou indeling in categorie A2 een loos gebaar zijn en mijns inziens geen rechtsgevolgen hebben.

13. In haar schriftelijke ingebrekestelling zou de Commissie dus het recht hebben gehad de vraag aan de orde te stellen, of het water in Duitsland in alle gevallen op de juiste wijze was behandeld, zulks op grond van een uit artikel 2 van de richtlijn voortvloeiende verplichting om water te behandelen op een wijze die overeenstemt met de kwaliteit ervan. In plaats daarvan heeft zij echter een andere vraag gesteld, die moeilijk te onderscheiden is van haar tweede grief. Ter terechtzitting heeft de Commissie bevestigd, dat volgens haar artikel 2 een afzonderlijke verplichting oplegt, het water in te delen door middel van een formeel besluit met eigen rechtsgevolgen, maar daarbij wel toegegeven dat de door de artikelen 2 en 3 opgelegde verplichtingen nauw met elkaar verbonden waren.

14. Volgens mij is geenszins duidelijk, welk formeel besluit, naast het besluit waarin op grond van artikel 3, lid 1, de toepasselijke waarden worden vastgesteld, vereist is om aan een dergelijke verplichting tot indeling te voldoen. Bij de keuze van een zuiveringsmethode heeft de Lid-Staat het te behandelen water in feite ingedeeld. Dus welke formele verklaring de Lid-Staat ook aflegt, als water een A1-behandeling heeft ondergaan dient het te beantwoorden aan de kwaliteitsnormen die zijn gesteld voor water van de categorie A1. Zo enig formeel indelingsbesluit vereist is, kan dit het best worden gezien als een stap voorafgaande aan het vaststellen van de waarden overeenkomstig artikel 3. Wat artikel 2 zelf betreft, heeft de Commissie mijns inziens niet aangetoond dat een uit dat artikel voortvloeiende afzonderlijke verplichting is geschonden.

b) *Niet-vaststelling en niet-handhaving van waarden*

15. AArtikel 3, lid 1, van de richtlijn inzake de kwaliteit luidt als volgt:

„De Lid-Staten stellen voor alle punten waar monsters worden genomen of voor elk punt waar monsters worden genomen de waarden vast welke van toepassing zijn op het oppervlaktewater voor alle in bijlage II aangegeven parameters.

..."

Deze waarden moeten worden vastgesteld binnen de in bijlage II aangegeven grenzen. Een kolom met I-waarden geeft de minimumnorm aan die een Lid-Staat moet vaststellen voor een bepaalde categorie water (bij voorbeeld niet meer dan 0,05 mg/l arsenicum voor de categorie A1). Een kolom met G-waarden geeft de normen aan die de Lid-Staten moeten trachten te bereiken (in hetzelfde voorbeeld, niet meer dan 0,01 mg/l arsenicum).

16. Uit artikel 5, lid 4, van de richtlijn blijkt dat onder „winplaats" moet worden verstaan de plaats waar het oppervlaktewater vóór de zuivering wordt onttrokken. De Engelse versie van de richtlijn gebruikt de term „sampling point" zowel ter aanduiding van de plaatsen waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 1, waarden worden vastgesteld als voor de plaatsen waar monsters worden getrokken om na te gaan of het water aan die waarden beantwoordt (artikel 5, lid 1). De Franse en de Duitse versie gebruiken twee verschillende termen: „point de prélèvement" respectievelijk „Entnahmestelle" in artikel 3, lid 1, en „lieu d'extraction" respectievelijk „Schöpfstelle" in artikel 5. Uit artikel 5, lid 4, blijkt echter dat deze uitdrukkingen dezelfde betekenis hebben, hetgeen ook wel moet, willen de in artikel 5 omschreven monstertrekkingen zin hebben.

17. Artikel 4, lid 1, luidt als volgt:

„De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om te bewerkstelligen dat het oppervlaktewater in overeenstemming is met de ingevolge artikel 3 vastgestelde waarden. Daarbij past elke Lid-Staat deze richtlijn zonder onderscheid toe op nationale en grensoverschrijdende wateren."

18. Volgens de Commissie tonen de door de Duitse regering verstrekte gegevens niet aan, dat voor elk punt waar monsters worden genomen, overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn inzake de kwaliteit waarden zijn vastgesteld. In het gunstige geval zou dit pas laat (niet voor december 1988) zijn gebeurd voor de deelstaat Sleeswijk-Holstein. De Duitse regering heeft hierop geantwoord, dat de diverse deelstaten op verschillende wijze de nodige maatregelen hebben genomen, maar altijd binnen het kader van het Wasserhaushaltsgesetz (wet op de waterhuishouding, hierna: „WHG"). Volgens de Duitse regering is op grond van paragraaf 7 van het WHG (in samenhang met paragraaf 2) het gebruik van water voor een bepaald doel alleen toegestaan met vergunning. Vergunningen voor de winning van water dat algemeen wordt gebruikt als drinkwater, worden afgegeven door de plaatselijke bevoegde autoriteiten van de

verschillende deelstaten. De Duitse regering vervolgt dat, aangezien deze vergunningen in alle gevallen slechts worden afgegeven indien het water voldoet aan de minimumnormen die deze autoriteiten overeenkomstig bijlage II van de richtlijn inzake de kwaliteit hebben vastgesteld, de artikelen 3 en 4, lid 1, volledig zijn omgezet.

19. Het argument van de Duitse regering luidt dus kennelijk als volgt. Het WHG geeft de bevoegde bestuurlijke autoriteiten een discretionaire bevoegdheid om vergunningen voor het gebruik van water te verlenen, te weigeren of in te trekken en de paragrafen 4 en 5 daarvan maken het mogelijk om aan dat gebruik voorwaarden en eisen te stellen. De Duitse regering stelt dat maatregelen zijn genomen om te waarborgen, dat aan de afgegeven vergunningen de juiste eisen en voorwaarden worden verbonden. Deze maatregelen bestaan, althans in sommige gevallen, in bindende aanwijzingen van (bij voorbeeld) het bevoegde ministerie van de betrokken deelstaat aan de plaatselijke autoriteiten belast met de afgifte van de vergunningen. Laten we nu eens veronderstellen dat aan een vergunning voorwaarden zijn verbonden betreffende de minimumnormen die zijn vastgesteld overeenkomstig bijlage II van de richtlijn inzake de kwaliteit. Als het water dan niet meer voldoet aan de aangegeven normen, handelt een vergunninghouder die het water blijft gebruiken in strijd met de aan de vergunning verbonden voorwaarden. In dat geval zal hij paragraaf 2 van het WHG overtreden of in elk geval de kans lopen dat zijn vergunning wordt ingetrokken. De vergunningen vormen dus het middel om de juiste waarden vast te stellen en te handhaven, en de richtlijnen zijn in Duitsland omgezet door middel van het wettig kader van het WHG in combinatie met de verbinding van voorwaarden aan de afgifte van vergunningen.

20. Dit argument werpt twee vragen op, één principiële en één feitelijke. De eerste vraag luidt: in hoeverre kan een Lid-Staat zich voor de omzetting van een richtlijn beroepen op dit soort bestuursrechtelijke maatregelen? De tweede vraag is of, indien wordt aangenomen dat deze wijze van omzetting in beginsel is toegestaan, daadwerkelijk alle passende maatregelen zijn genomen. Opgemerkt zij dat het hier om twee soorten bestuursrechtelijke maatregelen gaat: voorwaarden die door de autoriteiten belast met de afgifte van de vergunningen worden opgelegd aan de waterbedrijven, en de door een centrale autoriteit van de betrokken deelstaat aan deze autoriteiten gegeven instructies.

21. Volgens de Commissie kunnen bestuursrechtelijke voorschriften, die geen rechtsregels zijn, niet worden geacht de regels van een richtlijn daadwerkelijk om te zetten in het nationale recht van een Lid-Staat. Deze maatregelen zouden met name geen rechtsgevolgen hebben tegenover derden, dat wil zeggen andere personen dan de betrokken autoriteiten en waterbedrijven. De Commissie stelt dat zelfs wanneer de voorschriften de vorm hadden van gepubliceerde ministeriële circulaires met bindende werking voor de geadresseerde, zij niet voldoende zouden zijn. Het bezwaar van de Commissie lijkt erin te bestaan dat niet duidelijk is of een derde in rechte kan optreden, hetzij tegen het gedrag van een met de afgifte van de vergunning belaste autoriteit die in strijd met de ministeriële voorschriften handelt, hetzij tegen een waterbedrijf

dat handelt in strijd met de aan de vergunning verbonden voorwaarden. Volgens de Commissie moeten richtlijnen echter aldus worden opgevat dat zij voor particulieren rechten en voor de overheid plichten in het leven roepen.

22. De Duitse regering betoogt dat twee soorten bestuursrechtelijke maatregelen zijn getroffen voor de omzetting van artikel 3, afhankelijk van de betrokken deelstaat. In Beieren bij voorbeeld zijn ministeriële mededelingen gepubliceerd die de met de afgifte van de vergunning belaste autoriteiten in kennis stellen van de eisen van de richtlijn. In andere gevallen zijn de enige maatregelen waarop de Duitse regering zich beroept, individuele beschikkingen die de met de afgifte van vergunningen belaste autoriteit tot de waterbedrijven richt. De Duitse regering stelt, dat beide soorten maatregelen beantwoorden aan de vereisten van rechtszekerheid en duidelijkheid. Aangezien geen van de richtlijnen betrekking heeft op de verhouding tussen de staat en de burgers, acht zij het voldoende wanneer de met de afgifte van de vergunning belaste autoriteiten aan hun voorschriften zijn gebonden en de waterbedrijven op hun beurt aan de voorwaarden die aan de vergunning zijn verbonden, zonder dat het noodzakelijk is rechten en plichten voor derden in het leven te roepen.

23. In het volgende gedeelte zal ik eerst ingaan op de vraag wat in beginsel nodig is om een richtlijn in nationaal recht om te zetten; daarna zal ik de maatregelen onderzoeken die de Duitse regering heeft genomen.

24. Allereerst zij opgemerkt dat er geen vaste regel bestaat volgens welke een richtlijn steeds door middel van wettelijke maatregelen moet worden omgezet. Het Hof verklaarde in het arrest van 23 mei 1985 (zaak 29/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1985, blz. 1661):

„Blijkens deze bepaling [de derde alinea van artikel 189 EEG-Verdrag] vereist de omzetting van een richtlijn niet noodzakelijkerwijs in elke Lid-Staat een optreden van de wetgever. Zo kunnen met name algemene beginselen van constitutioneel of administratief recht de omzetting door middel van wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen overbodig maken. Dit stelt evenwel voorop, dat deze beginselen daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn door de nationale autoriteiten verzekeren, dat de uit deze beginselen voortvloeiende rechtssituatie, in geval de richtlijn rechten voor de particulieren in het leven beoogt te roepen, voldoende bepaald en duidelijk is en dat de begunstigden in staat zijn, kennis te krijgen van al hun rechten en deze zo nodig geldend te maken voor de nationale rechterlijke instanties. Deze laatste voorwaarde is vooral van belang, wanneer de betrokken richtlijn rechten toekent aan onderdanen van andere Lid-Staten, die gewoonlijk niet bekend zijn met deze beginselen" (r. o. 23 van het arrest; zie eveneens het arrest van 15 maart 1990, zaak C-339/87, Commissie/Nederland, Jurispr. 1990, blz. I-851, r. o. 6-8).

In zaak 29/84 (Commissie/Duitsland) verplichtte de betrokken richtlijn de Lid-Staten om in andere Lid-Staten behaalde diploma's van ziekenverpleger te erkennen; het was dus duidelijk dat de richtlijn tot doel had, rechten in het leven te roepen voor particulieren, in dit geval de ziekenverplegers die wilden dat hun diploma werd erkend zodat

zij in Duitsland konden werken. De Duitse regering mocht zich daarom niet beroepen op een vaste administratieve praktijk om diploma's te erkennen, omdat deze praktijk geen situatie schiep „die voldoende bepaald, duidelijk en doorzichtig [was] is om onderdanen van de overige Lid-Staten in staat te stellen, hun rechten te kennen en geldend te maken" (r. o. 28 van het arrest).

25. Andere zaken waarin het Hof bestuursrechtelijke maatregelen onvoldoende achtte, hadden betrekking op richtlijnen tot harmonisatie van technische normen of voorwaarden voor de afgifte van een vergunning, ten gunste van handelaren: zie de arresten van 6 mei 1980 (zaak 102/79, Commissie/België, Jurispr. 1980, blz. 1473) en 15 maart 1983 (zaak 145/82, Commissie/Italië, Jurispr. 1983, blz. 711). In de laatste zaak hadden de nationale bepalingen die moesten worden geharmoniseerd, de vorm van wettelijke bepalingen. Bestuursrechtelijke maatregelen waren derhalve onvoldoende, zelfs wanneer deze de vorm hadden van de administratie bindende ministeriële circulaires waarvan de betrokken marktdeelnemers in kennis waren gesteld: zie de opmerkingen van advocaat-generaal Reischl in zaak 145/82 op bladzijde 722 en 723.

26. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft beklemtoond, dient bij de keuze van vorm en middelen die artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag de Lid-Staten heeft gelaten, rekening te worden gehouden met het doel van de betrokken richtlijnen (zie zaak 102/79, Commissie/België, reeds genoemd, r. o. 7). Het is echter duidelijk, dat een Lid-Staat zich nooit zal kunnen beroepen op wat het Hof meermaals heeft genoemd „eenvoudige administratieve praktijken die naar hun aard naar goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven" (zie bij voorbeeld het arrest van 15 december 1982, zaak 160/82, Commissie/Nederland, Jurispr. 1982, blz. 4637, r. o. 4). Deze zin komt steeds opnieuw voor in niet-nakomingszaken, maar verdient nader onderzoek. Mijns inziens bedoelt het Hof niet, dat elke administratieve maatregel ontoereikend is omdat hij te gemakkelijk door de autoriteiten kan worden gewijzigd en er onvoldoende bekendheid aan is gegeven. Deze uitlegging zou strijdig zijn met het door het Hof herhaaldelijk ingenomen standpunt, dat er in beginsel gevallen kunnen zijn waarin *geen* optreden van de wetgever (tegenover bestuursrechtelijke maatregelen) vereist is: zie de zaken 29/84, Commissie/Duitsland en C-339/87, Commissie/Nederland, hiervoor aangehaald in punt 24.

27. In de eerste plaats dient onderscheid te worden gemaakt tussen administratieve *maatregelen* en administratieve *praktijken*. Er is een verschil tussen de omzetting van een richtlijn door middel van door een nationale overheid uitgevaardigde bindende regels en een eenvoudig beroep op vaste praktijken of gewoonten van ambtenaren. Alleen in het eerste geval kan worden gesproken van maatregelen die geschikt zijn om een voortdurende naleving van de bepalingen van de richtlijn te waarborgen. Anderzijds kan volgens mij niet doorslaggevend zijn dat administratieve maatregelen door de administratie gemakkelijk kunnen worden gewijzigd, aangezien dit ook kan gelden voor wettelijke bepalingen. In veel Lid-Staten zullen bepaalde wetgevende bevoegdheden aan administratieve autoriteiten zijn gedelegeerd, in sommige gevallen zonder dat daarvoor een nadere goedkeuring door de wetgever nodig is. Onder zulke omstandigheden kan het moeilijk zijn, de grens tussen gedelegeerde wetgeving en bestuursrechtelijke re-

gelgeving te trekken. Het is duidelijk dat er in beginsel geen bezwaar bestaat tegen omzetting door middel van, bij voorbeeld, een ministeriële beschikking of verordening; zie zaak C-339/87, Commissie/Nederland, aangehaald in punt 24, en inzonderheid de opmerkingen van advocaat-generaal Van Gerven op bladzijde 867 en 868.

28. Een gebrek dat zowel bestuursrechtelijke maatregelen als eenvoudige administratieve praktijken kunnen vertonen, is dat ook de eerste niet altijd op de juiste wijze worden bekendgemaakt. Zo heeft het Hof onlangs „interne maatregelen of administratieve voorschriften die naar hun aard naar believen kunnen worden gewijzigd en niet naar behoren worden bekendgemaakt", veroordeeld (arrest van 28 februari 1991, zaak C-131/88, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-825, r. o. 72). De vraag kan zich echter voordoen, welke mate van bekendheid in een bepaald geval geschikt of adequaat is.

29. Mijns inziens kunnen derhalve drie afzonderlijke vereisten worden onderscheiden. In de eerste plaats moet er sprake zijn van uitvoeringsmaatregelen die het handelen van de administratie bindend regelen en daardoor verder gaan dan een louter administratieve praktijk. Vervolgens moeten alle maatregelen worden bekendgemaakt. En ten slotte moeten er voor particulieren afdwingbare rechten in het leven worden geroepen. Dit betekent echter niet, dat elke richtlijn aan alle drie vereisten moet voldoen.

Het vereiste van dwingende bepalingen van intern recht

30. Wanneer wordt gesteld dat een Lid-Staat zich voor de omzetting niet kan beroepen op „eenvoudige administratieve praktijken", dan moet dit ongetwijfeld aldus worden opgevat dat hieronder ook de situaties vallen waarin de naleving van de richtlijn is overgelaten aan het oordeel van individuele ambtenaren of autoriteiten. De omstandigheid dat de betrokken autoriteiten rechtstreeks aan de richtlijn gebonden zijn en deze in de praktijk ook naleven, maakt daarbij geen verschil: zie zaak 97/81, Commissie/Nederland, Jurispr. 1982, blz. 1819. In die zaak werd Nederland verweten dat het de richtlijn inzake de kwaliteit niet had omgezet. Het Hof was van oordeel, dat Nederland het toezicht op de waterkwaliteit weliswaar kon delegeren aan regionale of plaatselijke overheden, maar dat zulks Nederland niet ontsloeg van „de verplichting, de bepalingen van de richtlijn om te zetten in dwingende bepalingen van intern recht" (r. o. 12 van het arrest).

31. Ofschoon in zaak 97/81 werd verklaard dat bepalingen van *intern* recht vereist waren, merkte het Hof daarbij het volgende op:

„Niets van hetgeen de Nederlandse regering heeft aangevoerd, rechtvaardigt de conclusie dat *hetzij door de nationale overheid hetzij door de regionale of plaatselijke overheden* daadwerkelijk dwingende bepalingen zijn vastgesteld om... de waarden vast te stellen welke van toepassing zijn..." (r. o. 13, cursivering van mij).

„Intern" betekent hier dus in de eerste plaats maatregelen van de Lid-Staat die de richtlijn omzet, in tegenstelling tot communautaire wetgeving. Het is daarom niet nodig dat de uitvoeringsbepalingen in elk geval door de centrale regering van een Lid-Staat worden genomen, in plaats van door plaatselijke of regionale autoriteiten die bevoegd zijn dergelijke maatregelen te nemen (zie ook de arresten van 14 januari 1988, gevoegde zaken 227/85, 228/85, 229/85 en 230/85, Commissie/België, Jurispr. 1988, blz. 1, r. o. 9, en zaak C-131/88, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald in punt 28, r. o. 71). Anderzijds is mijns inziens in de onderhavige zaak duidelijk, dat voor de omzetting van de richtlijnen niet kan worden volstaan met individuele beschikkingen van de met de afgifte van vergunningen belaste autoriteiten. Er moeten bepalingen worden vastgesteld die waarborgen dat de betrokken beschikkingen door de verschillende lokale autoriteiten op uniforme wijze en in overeenstemming met de vereisten van de richtlijn worden gegeven. Deze bepalingen moeten derhalve *dwingend* zijn voor de met de afgifte van vergunningen belaste autoriteiten en zij moeten afkomstig zijn van een hogere autoriteit (bij voorbeeld het betrokken ministerie van de afzonderlijke deelstaten).

Het vereiste van behoorlijke bekendmaking

32. Onder welke omstandigheden zullen de maatregelen tot omzetting ook moeten worden bekendgemaakt? Het is moeilijk voor deze vraag een richtsnoer te vinden in de rechtspraak van het Hof, omdat de vraag van de bekendmaking vaak wordt onderbracht bij die van het in het leven roepen van afdwingbare rechten. Indien een richtlijn verlangt dat voor particulieren rechten of plichten in het leven worden geroepen, dan ligt het voor de hand dat ten aanzien van degenen voor wie die rechten of plichten ontstaan, de rechtspositie voldoende bepaald en duidelijk moet zijn: zie zaak 29/84, Commissie/Duitsland, hierboven aangehaald in punt 24. Maar zelfs wanneer geen categorie personen rechtstreeks door de richtlijn wordt geraakt, kan worden gesteld, dat een breed publiek ten minste de mogelijkheid moet hebben om na te gaan of de communautaire wettelijke regeling op de juiste wijze is omgezet. Dus zelfs indien de niet-omzetting door een Lid-Staat niet tot gevolg heeft dat een bepaalde groep particulieren rechten worden ontnomen die hen in het interne recht moeten worden toegekend, kan dit verzuim niettemin iets zijn waarvan iedere burger ten minste kennis moet kunnen nemen, zodat hij bij voorbeeld bij de nationale autoriteiten (of in elk geval bij de Commissie) een klacht kan indienen: zie de opmerkingen van advocaat-generaal Van Gerven in punt 7 van zijn conclusie in zaak C-131/88, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald in punt 28. Van een maatregel waaraan geen openbaarheid is gegeven, kan wellicht ook worden gezegd dat hij te gemakkelijk is te wijzigen, in die zin dat hij kan worden veranderd zonder dat dit buiten de administratie wordt opgemerkt.

Het in het leven roepen van afdwingbare rechten

33. Zoals gezegd blijkt uit de rechtspraak van het Hof duidelijk, dat wanneer een

richtlijn rechten en plichten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de uit de omzetting voortvloeiende rechtssituatie voor hen voldoende bepaald en duidelijk moet zijn: dit vereiste omvat het hiervoor besproken vereiste van voldoende bekendmaking. Indien zulke rechten ontstaan, moeten de betrokken particulieren deze echter bovendien zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechter: zie zaak 29/84, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald in punt 24, en zaak C-131/88, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald in punt 28. In deze zaak was het richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PB 1980, L 20, blz. 43) die, volgens het Hof, rechten en plichten voor particulieren in het leven beoogde te roepen. Opgemerkt zij echter, dat de richtlijn inzake het grondwater voorziet in het opzetten van een gedetailleerd vergunning-en controlestelsel, dat een onbeperkte categorie personen potentieel raakt, te weten alle personen die zijn betrokken bij een activiteit die direct of indirect ertoe leidt dat schadelijke stoffen in het milieu worden geloosd. Men zou kunnen zeggen dat een even brede en open groep personen wordt geraakt door de richtlijnen betreffende de luchtverontreiniging (richtlijn 80/779/EEG van de Raad van 15 juli 1980, PB 1980, L 229, blz. 30, en richtlijn 82/884/EEG van de Raad van 3 december 1982, PB 1982, L 378, blz. 15), die werden besproken in de conclusie van advocaat-generaal Mischo van 6 februari 1991 in de zaken C-361/88 en C-59/89, Commissie/Duitsland (zaak C-361/88, Jurispr. 1991, blz. I-2567, I-2585, en zaak C-59/89, Jurispr. 1991, blz. I-2607, I-2625): zie met name punt 18 van de conclusie. Bovendien moet worden opgemerkt, dat deze personen met betrekking tot de in deze zaken besproken maatregelen geen „derden" zijn, aangezien hun activiteiten rechtstreeks worden getroffen door de in te voeren controlestelsels.

34. In tegenstelling tot de richtlijnen betreffende het grondwater en de luchtverontreiniging, verlangen de thans in geding zijnde richtlijnen slechts dat voor een beperkte groep van personen rechten en plichten in het leven worden geroepen, namelijk het beperkte aantal ondernemingen dat zich bezighoudt met de winning van oppervlaktewater ten einde het publiek van drinkwater te voorzien. De richtlijnen houden met name in, dat deze personen worden verplicht geen water te leveren wanneer de waterkwaliteit aan de bron niet voldoet aan de overeenkomstig de richtlijnen vastgestelde normen. Hieruit volgt dat de wettelijke bepalingen en de administratieve voorschriften betreffende de afgifte van vergunningen voor de waterwinning zodanig moeten zijn ingericht dat deze personen, indien zij zelf geen bestuursorgaan zijn, hun rechten en plichten kennen en deze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen inroepen. Mij lijkt echter dat de Commissie wellicht te ver gaat wanneer zij stelt, dat de interne maatregelen zodanig moeten zijn geconstrueerd dat zij derden het recht geven beroep in te stellen tegen de niet-naleving of niet-omzetting van de richtlijn. Het is juist dat het grote publiek, evenals ecologen en actiegroepen op het gebied van de milieubescherming, een algemeen belang hebben bij de kwaliteit van het water alsook bij de naleving van het gemeenschapsrecht. Hieruit volgt echter niet automatisch, dat zij voor de nationale rechterlijke instanties afdwingbare rechten dienen te krijgen.

35. Ik wees er al op, dat zelfs indien een richtlijn deze afdwingbare rechten niet in het leven roept, de Lid-Staat die de richtlijn omzet niettemin verplicht kan zijn de door hem genomen maatregelen bekend te maken, zodat de betrokken burger alle mogelijke, hem volgens het nationale recht toekomende beroepsmiddelen kan gebruiken tegen het niet-handelen van de administratie. Men zou kunnen stellen dat wanneer het om de kwaliteit van het milieu gaat, er bijzonder dwingende redenen zijn om te verlangen dat de uitvoeringsmaatregelen volledig worden bekendgemaakt; opgemerkt zij eveneens dat de Raad onlangs een richtlijn heeft vastgesteld inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990, PB 1990, L 158, blz. 56). Wat de door de Duitse regering aangevoerde maatregelen betreft, zijn sommige daarvan, maar niet alle, bekendgemaakt in officiële of ministeriële bladen.

36. In de onderhavige zaak zal het mijns inziens niet nodig zijn te beslissen, of er een verplichting bestaat om afdwingbare rechten voor derden in het leven te roepen, noch of bekendmaking een vereiste is. Een onderzoek naar de genomen maatregelen zal aantonen dat zelfs niet is voldaan aan het minimumvereiste van „dwingende bepalingen van intern recht" (zie hierboven, punt 30).

De uitvoeringsbepalingen

37. Zoals de Duitse regering opmerkt, bevatten de paragrafen 2 en 7 van het WHG een algemeen verbod om water zonder vergunning te gebruiken. Vóór het verstrijken van de termijn voor omzetting van de richtlijn inzake de kwaliteit, werd de kwaliteit van het water in de Bondsrepubliek gecontroleerd door de bestuursrechtelijke handeling van het verlenen van vergunningen in het kader van het WHG. Indien de Duitse regering dus inderdaad kon aantonen, dat in elke deelstaat een centrale ministeriële autoriteit bindende instructies heeft gegeven aan elke plaatselijke autoriteit die bevoegd is vergunningen af te geven voor de waterwinning, dan zou dit ten minste een eerste bewijs zijn voor een juiste omzetting van de richtlijnen. Die instructies zouden maatregelen moeten zijn met bindende kracht naar Duits administratief recht en zij zouden moeten voorschrijven dat in alle betrokken vergunningen de vereiste wijzigingen worden aangebracht. Elk van deze maatregelen zou bovendien aan de Commissie moeten worden meegedeeld, overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn inzake de kwaliteit respectievelijk artikel 10 van de richtlijn inzake de bemonstering.

38. Bij gebreke van gedetailleerde wettelijke bepalingen die de vereisten van de richtlijn in nationaal recht omzetten, zou dit mijns inziens het minimumvereiste zijn om te kunnen spreken van een juiste omzetting. Indien de regering van de Bondsrepubliek al niet in bezit was van een dergelijke volledige documentatie, valt moeilijk in te zien hoe zij er zelf van overtuigd kon zijn dat de richtlijn in alle deelstaten op de juiste wijze was omgezet.

39. In het kader van de onderhavige procedure heeft verweerster verschillende voor-

beelden gegeven van wat zij beschouwt als een correcte omzetting van artikel 3 van de richtlijn inzake de kwaliteit. Voor *Beieren* heeft zij een beschikking van het Landsratsamt Hof van 24 juli 1981 overgelegd en uit het antwoord van de Duitse regering op het met redenen omkleed advies van de Commissie blijkt, dat door de andere bevoegde plaatselijke autoriteiten in Beieren soortgelijke beschikkingen zijn gegeven. Deze beschikking wijzigt de voorwaarden van een vergunning waarin toestemming was verleend om water te winnen uit de Steinbach en de Goldbach, *onder meer* door het vaststellen van waarden die overeenkomen met het minimum dat is vermeld voor water van groep A2 in bijlage II van de richtlijn inzake de kwaliteit. In de motivering van deze beschikking wordt verwezen naar de twee richtlijnen en naar een brief van 30 december 1977 van het Beierse Ministerie van Binnenlandse zaken, waarin het Landratsamt wordt opgedragen de nodige gevolgtrekkingen te maken uit de richtlijn inzake de kwaliteit. Die brief werd niet als bewijs overgelegd. Verweerster heeft een gepubliceerde mededeling van datzelfde ministerie van 12 juli 1977 overgelegd, maar deze mededeling maakt de plaatselijke autoriteiten kennelijk slechts attent op de bepalingen van de richtlijn inzake de kwaliteit, vraagt hen bepaalde inlichtingen te verstrekken en kondigt aanvullende voorschriften aan.

40. Deze bewijsstukken — dat wil zeggen de individuele beschikking van het Landratsamt Hof en de gepubliceerde mededeling van het Beierse Ministerie — vormen mijns inziens onvoldoende bewijs voor een juiste omzetting. Het eerste bewijsstuk is, ofschoon bindend voor het waterbedrijf waaraan het is gericht en hoe geschikt het op zichzelf ook is, niet meer dan een losstaande administratieve beschikking. Anderzijds is het evenmin voldoende om de plaatselijke autoriteiten slechts attent te maken op het bestaan van de richtlijn of hen in algemene bewoordingen te gelasten de nodige gevolgtrekkingen te maken. In beide gevallen ontbreken interne bepalingen met bindende kracht: zie zaak 97/81, Commissie/Nederland, aangehaald in punt 30.

41. Voor Rijnland-Palts heeft verweerster een beschikking van de Bezirksregierung Trier van 15 november 1988 overgelegd, die kennelijk deel uitmaakt van een aantal soortgelijke beschikkingen voor die deelstaat. Deze beschikking verbindt aan een vergunning overeenkomstig paragraaf 5, lid 1, WHG aanvullende voorwaarden door de waarden van de voor water van groep A2 geldende parameters vast te stellen en de frequenties van de bemonstering overeenkomstig de richtlijn inzake de bemonstering voor te schrijven. Ook deze beschikking is in het gunstigste geval een correcte administratieve praktijk. Ook deze beschikking verwijst voor de uitvoering van de richtlijnen naar bestuursrechtelijke maatregelen („Verwaltungsvorschriften") in de vorm van circulaires van het Ministerie van Landbouw en Milieu (waarschijnlijk van Rijnland-Palts) van 20 oktober 1977 en 23 juni 1981. Deze circulaires zijn echter niet als bewijs overgelegd, zodat het niet mogelijk is te beoordelen of zij geschikt zijn als maatregelen tot omzetting, en verweerster heeft niet getracht zich op dergelijke maatregelen te beroepen in haar dupliek (waar uitdrukkelijk onderscheid werd gemaakt tussen de situatie in Rijnland-Palts en die in Beieren, waar ministeriële maatregelen waren gepubliceerd in het relevante officiële blad). Mijns inziens ontbreken dus ook hier „dwingende interne bepalingen". Opgemerkt zij eveneens dat alle beschikkingen voor Rijnland-Palts, met uitzondering van

één, zijn vastgesteld na ommekomst van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn. De Duitse regering heeft niet gewezen op eerdere beschikkingen met dezelfde inhoud, zodat moeilijk kan worden aangenomen dat de beschikkingen op bindende ministeriële instructies uit de jaren 1977 en 1981 berusten.

42. Ter terechtzitting heeft de Commissie bovendien verschillende detailpunten betreffende de beschikking van de Bezirksregierung Trier aan de orde gesteld. In de eerste plaats heeft zij er bezwaar tegen gemaakt, dat voor elke parameter slechts één waarde was vastgesteld, terwijl de richtlijn er twee geeft: een imperatieve waarde (aangegeven in kolom „I" van bijlage II) en een richtwaarde (aangegeven in kolom „G"). Ik ben echter van mening dat artikel 3 van de richtlijn niet verlangt dat twee afzonderlijke waarden worden vastgesteld: de twee kolommen moeten veeleer aldus worden opgevat, dat zij de grenzen aangeven waarbinnen voor elke parameter een bepaalde waarde moet worden vastgesteld (waarbij „I" het te realiseren minimum aangeeft en „G" het te realiseren maximum). Vervolgens heeft de Commissie betoogd, dat sommige van de aangegeven waarden juist waren voor water van groep A1, maar dat andere waarden, bij voorbeeld de waarde voor ijzer, alleen geschikt waren voor groep A2. Natuurlijk bestaat hiertegen geen bezwaar indien wordt aangenomen dat het gaat om water van groep A2 en dat de juiste zuiveringsbehandeling wordt toegepast. In bijlage 5 van de mededeling van de Duitse regering van 26 januari 1989 wordt echter verklaard dat het betrokken water onder groep A1 valt. De Commissie heeft er bovendien op gewezen, dat voor één parameter (mangaan) een A3-waarde was vastgesteld. Ter terechtzitting heeft de Duitse regering geen poging gedaan, deze klaarblijkelijke onregelmatigheden te verklaren. Zelfs op het niveau van de administratieve praktijk bestaat er dus twijfel over de juiste omzetting van de richtlijn in Rijnland-Palts.

43. Wat *Sleeswijk-Holstein* betreft heeft verweerster, in antwoord op het met redenen omkleed advies van de Commissie, twee brieven overgelegd van 14 december 1988 en 5 januari 1989 van de minister van Natuur en Milieu van Sleeswijk-Holstein aan de betrokken autoriteiten van respectievelijk Lübeck en Kreis Stormarn. Deze bevatten dwingende instructies om in de door deze autoriteiten afgegeven vergunningen voor de waterwinning de nodige wijzigingen aan te brengen. Beide brieven werden geschreven na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn en vormen daarom geen bewijs van een volledige en tijdige naleving van artikel 3 van de richtlijn inzake de kwaliteit, ook al hadden de autoriteiten tot wie zij gericht waren er onmiddellijk gevolg aan gegeven. Ter terechtzitting heeft de Duitse regering bevestigd, dat de autoriteiten van de Kreis Stormarn eind 1989 een dienovereenkomstige beschikking hebben vastgesteld, en verklaard dat in feite geen

drinkwater werd gewonnen van de bron in Lübeck.

44. Volgens de Duitse regering wordt in *Hessen*, *Saarland*, *Berlijn*, *Bremen* en *Hamburg* geen oppervlaktewater voor de produktie van drinkwater gebruikt. Anderzijds betwist zij niet dat de richtlijnen van toepassing zijn op water dat wordt gewonnen in *Baden-Württemberg*, *Neder-Saksen* en *Noordrijn-Westfalen*, maar zij heeft geen enkel bewijs overgelegd dat in deze deelstaten maatregelen zijn genomen voor de vaststelling van waarden overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn inzake de kwaliteit. Wat Neder-Saksen betreft is als enig bewijs een document overgelegd dat als bijlage bij het antwoord op het met redenen omkleed advies van de Commissie was gevoegd. De bron of de aard van dit document was onduidelijk, maar het lijkt in elk geval alleen betrekking te hebben op de frequenties van de bemonstering en de analyse. Voor Noordrijn-Westfalen was er een mededeling van de Regierungspräsident van Detmold van 17 oktober 1989, waarin werd verklaard dat het water van de Aabach Dam in groep A1 viel. In dupliek heeft de Duitse regering nog gewezen op andere maatregelen die in Noordrijn-Westfalen zijn genomen, waaronder gepubliceerde ministeriële circulaires en in aansluiting daarop gegeven beschikkingen van plaatselijke Regierungspräsidenten. Deze zijn echter niet aan het Hof voorgelegd en het is daarom wederom onmogelijk, de bewijskracht ervan te beoordelen. Ter terechtzitting heeft de Duitse regering verklaard, dat de omzetting in Baden-Württemberg en Neder-Saksen op precies dezelfde wijze heeft plaatsgevonden als in Beieren, maar ook hiervan is geen nader bewijs geleverd.

45. Daarmee kom ik tot de conclusie, dat op grond van het aan het Hof voorgelegde bewijsmateriaal moet worden vastgesteld dat artikel 3 van de richtlijn inzake de kwaliteit te laat en onvolledig is omgezet. Mijns inziens is de tweede grief van de Commissie derhalve gegrond.

46. Indien een Lid-Staat niet de toepasselijke waarden heeft vastgesteld overeenkomstig artikel 3, kan hij natuurlijk niet garanderen dat het water aan de gestelde waarden voldoet, en zal hij dus ook zijn verplichtingen voortvloeiende uit artikel 4, lid 1, schenden. Voorts is het mechanisme waardoor volgens de Duitse regering de waarden worden gehandhaafd, in wezen hetzelfde als dat waardoor volgens haar de waarden worden vastgesteld, namelijk door aan de vergunningen voor de waterwinning de juiste voorwaarden te verbinden. Indien zij er dus niet in is geslaagd aan te tonen, dat er dwingende bepalingen bestaan die waarborgen dat deze waarden worden vastgesteld, zal zij ook moeilijk kunnen aantonen dat er voorschriften bestaan die garanderen dat het water aan die waarden voldoet.

47. In repliek heeft de Commissie bovendien betoogd, dat de Duitse regering had toegegeven dat de grenswaarden niet in acht waren genomen, althans niet in Noordrijn-Westfalen (verweerster had aangegeven dat dit ten dele was te wijten aan geologische omstandigheden). In dupliek heeft de Duitse regering te kennen gegeven dat, ofschoon de wateren in Noordrijn-Westfalen „bij formeel besluit" waren ingedeeld in groep A1,

voor drie meren de grenswaarden voor de groep A1 niet in acht waren genomen: voor de Perlenbach en de Dreilägerbach betrof het de waarde van de kleuring, voor de Heilenbecke ging het om het nitraatgehalte. In al deze drie gevallen zou hiermee rekening zijn gehouden bij de behandeling van het water, aangezien voor elk meer de behandelingswijze van de groep A2 was toegepast.

48. Het is niet duidelijk of hiermee wordt erkend, dat in Noordrijn-Westfalen de waarden niet in acht zijn genomen, of dat het slechts bewijst dat, ondanks het „formele besluit" waarnaar de Duitse regering verwees, het water van de Perlenbach, de Dreilägerbach en de Heilenbecke in feite in groep A2 vallen (zie hierboven, punt 14).

49. Ik acht het in elk geval onnodig en onjuist, dat het Hof een afzonderlijke uitspraak doet over de schending van artikel 4, lid 1. Voor zover de twee verplichtingen onafscheidelijk zijn, volstaat het de niet-naleving van artikel 3 vast te stellen. Voor zover zij echter van elkaar kunnen worden onderscheiden, moet worden opgemerkt dat noch in de schriftelijke ingebrekestelling van de Commissie van 18 augustus 1987, noch in haar met redenen omkleed advies van 20 juni 1988 de schending van artikel 4, lid 1, ter sprake komt. Het zijn echter deze documenten die het voorwerp van een procedure krachtens artikel 169 bepalen: zie de arresten van 15 december 1982, zaak 211/81, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1982, blz. 4547; 11 juli 1984, zaak 51/83, Commissie/Italië, Jurispr. 1984, blz. 2793, en 14 juni 1990, zaak C-48/89, Commissie/Italië, Jurispr. 1990, blz. I-2425.

c) *Niet-vaststelling van een actieplan*

50. Artikel 4, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn inzake de kwaliteit verlangt dat de Lid-Staten, in het kader van de doelstellingen van de richtlijn, de nodige maatregelen treffen om een gestadige verbetering van het leefmilieu te waarborgen, en dat zij te dien einde een organisch actieplan vaststellen. Dit actieplan dient een „tijdschema ter sanering van het oppervlaktewater, inzonderheid dat van categorie A3", te bevatten. Dienaangaande moeten binnen een periode van tien jaar „wezenlijke verbeteringen" tot stand worden gebracht. Artikel 4, lid 2, tweede alinea, bepaalt dat dit plan rekening zal houden met de beperkingen van economische en technische aard. Op grond van de derde alinea dient de Commissie deze actieplannen grondig te bestuderen en in voorkomend geval hieromtrent passende voorstellen bij de Raad in te dienen.

51. De Commissie betoogt dat zij, ondanks haar uitdrukkelijk verzoek en ondanks de in artikel 10 voorziene algemene verplichting om mededeling te doen van de uitvoeringsmaatregelen, van de Duitse regering geen enkele mededeling van een dergelijk plan heeft ontvangen. Evenmin zou zij een nauwkeurige opgave hebben ontvangen van de daadwerkelijk bereikte verbeteringen. In antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof heeft zij deze grief echter laten vallen wat het Bodenmeer betreft.

52. De Duitse regering heeft deze grief beantwoord als volgt: in de eerste plaats is zij van mening dat alleen voor water dat niet in categorie A1 is ingedeeld, een verplichting bestaat om saneringsplannen vast te stellen

en uit te voeren. Vervolgens meent zij dat wanneer water niet voldoet aan de A1-normen, maar de vervuiling is te wijten aan de bodemgesteldheid, geen sanering vereist is zolang de juiste zuiveringsmethode wordt toegepast. Indien de verontreiniging wordt veroorzaakt door andere omstandigheden, waarop de Bondsrepubliek Duitsland geen invloed heeft, zou de sanering van dat water hooguit een lagere prioriteit kunnen hebben. Zo zou er op dit moment bij voorbeeld geen noodzaak bestaan om de wateren in Beieren te saneren; deze zouden slechts voorzichtigheidshalve in categorie A3 zijn ingedeeld, en elke verslechtering zou het gevolg zijn van een verontreiniging afkomstig van buiten het grondgebied van de Bondsrepubliek. In Sleeswijk-Holstein zou de vervuiling te wijten zijn aan de bodemgesteldheid en niet te verhelpen zijn door administratieve maatregelen. Hetzelfde geldt volgens de Duitse regering voor Noordrijn-Westfalen, ofschoon daar de onderzoeken die nodig waren om de bron van de vervuiling te bepalen, pas waren afgesloten na de instelling van dit beroep, en op één plaats (Heilenbecke) daadwerkelijk maatregelen ter verbetering zijn genomen.

53. Gelijk de Commissie opmerkt, is de verontreiniging die wordt veroorzaakt door de bodemgesteldheid een aangelegenheid die uitdrukkelijk wordt geregeld door artikel 8 van de richtlijn inzake de kwaliteit; op grond van dit artikel mag een Lid-Staat onder bepaalde omstandigheden, onder meer wanneer het water een natuurlijke verrijking vanuit de bodem ondergaat, van de richtlijn afwijken. De vierde alinea van artikel 8 luidt als volgt:

„Indien een Lid-Staat van een afwijking gebruik maakt, stelt hij de Commissie hiervan onverwijld in kennis, onder vermelding van de motieven en de vastgestelde termijn."

Artikel 8 beoogt dus niet *a priori* alle „natuurlijke" verontreiniging van de werkingssfeer van de richtlijn uit te sluiten. In sommige van de in artikel 8 bedoelde gevallen (bij voorbeeld bij overstromingen en natuurrampen) zal de afwijking naar haar aard tijdelijk zijn. Bij verrijking uit de bodem kan de afwijking, afhankelijk van de aard van het probleem, tijdelijk of permanent zijn. In beide gevallen echter is duidelijk, dat de Commissie op de hoogte moet worden gesteld opdat zij bij voorbeeld haar standpunt over de toelaatbare periode kenbaar kan maken. Verweerster heeft echter nooit de in deze alinea bedoelde mededeling gedaan. Ik ben dan ook van mening dat natuurlijke verrijking geen reden kan zijn om zelfs niet in overweging te nemen of een bepaalde waterbron in het kader van een tienjarenprogramma niet moest worden gesaneerd.

54. Aangezien de richtlijn voorts zonder onderscheid van toepassing is op nationale en grensoverschrijdende wateren (zie artikel 4, lid 1, tweede volzin), hebben de eruit voortvloeiende verplichtingen ook betrekking op verontreiniging die afkomstig is van buiten het grondgebied van de uitvoerende Lid-Staat. Ook in dit geval dient een Lid-Staat ten minste bereid te zijn te overwegen, welke maatregelen binnen een tijdvak van tien jaar kunnen worden genomen.

55. Het plan bedoeld in artikel 4, lid 2, is een plan dat prioriteiten aanwijst en rekening houdt met beperkingen van economische en technische aard. Het meest veront-

reinigde water moet eerst worden aangepakt en de verontreinigingsbronnen die het gemakkelijkst onder controle kunnen worden gebracht, dienen ongetwijfeld eerste prioriteit te krijgen. Wat haalbaar is en welke verbeteringen redelijkerwijs van een Lid-Staat kunnen worden verwacht over een periode van tien jaar, zijn vragen waarop alleen een bevredigend antwoord kan worden gegeven indien de Lid-Staat daadwerkelijk een organisch actieplan heeft vastgesteld dat vervolgens door de Commissie kan worden onderzocht. Niets duidt erop dat zo een actieplan ooit werd vastgesteld, laat staan dat het door de Commissie is onderzocht. De Duitse regering heeft verwezen naar een plan voor de Donau, dat is opgesteld door de regering van Baden-Württemberg en de periode tot eind 1980 beslaat. Dit plan had hooguit de grondslag kunnen vormen voor een onderdeel van een organisch plan voor de Bondsrepubliek. Het is echter eerst in het kader van deze procedure onder de aandacht van de Commissie gebracht.

56. Bovendien heeft de Duitse regering mijns inziens niet aangetoond, dat de wateren op haar grondgebied reeds van zodanig hoge kwaliteit waren dat de „gestadige" en „wezenlijke" verbeteringen als bedoeld in artikel 4, lid 2, eerste alinea, onmogelijk konden worden bereikt. In dupliek heeft de Duitse regering weliswaar enige maatregelen ter sanering van de Donau en het Bodenmeer genoemd, maar het blijft een feit dat het, bij gebreke van een organisch plan, onmogelijk is te bepalen welke verbeteringen redelijkerwijs op grond van artikel 4, lid 2, konden worden verwacht, daar de desbetreffende verplichtingen gegrond zijn op het bestaan van een plan en een dialoog met de Commissie. Mijns inziens vormen reeds de niet-vaststelling van een dergelijk plan en de niet-voorlegging daarvan aan de Commissie een duidelijke schending van de uit artikel 4, lid 2, voortvloeiende verplichtingen.

d) *Het niet-verstrekken van gegevens inzake de bemonstering*

57. Artikel 6, lid 1, van de richtlijn inzake de bemonstering luidt als volgt:

„De bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten leggen de frequentie vast waarmede de bemonstering en de analyse van iedere parameter voor een zelfde winplaats moeten worden uitgevoerd."

Bijlage II vermeldt voor elke parameter de jaarlijkse minimumfrequentie, die volgens artikel 7 in sommige gevallen kan worden verlaagd. Artikel 8, lid 1, luidt als volgt:

„In verband met de uitvoering van deze richtlijn verstrekken de Lid-Staten aan de Commissie op haar verzoek alle relevante gegevens inzake:

— de toegepaste analysemethodes;

— de frequentie van de analyses."

Artikel 8, lid 2, bepaalt dat de Commissie met regelmatige tussenpozen een samenvattend rapport dient op te stellen aan de hand van de op grond van artikel 8, lid 1, verkregen gegevens.

58. Bij schrijven van 23 januari 1987 deelde de Commissie de permanente vertegenwoordiging van de Bondsrepubliek mee, dat zij bezig was de toepassing van de richtlijnen in de Lid-Staten te onderzoeken; zij stelde onder meer de volgende vragen:

— Wat zijn de frequenties voor de bemonstering en de analyse die voor de verschillende winplaatsen overeenkomstig artikel 6 zijn vastgesteld?

— Is gebruik gemaakt van de in artikel 7 voorziene mogelijkheid om de frequentie van de bemonstering en de analyse te verlagen?

De Commissie stelde dat zij deze gegevens niet in de vereiste gedetailleerde vorm had ontvangen en dat, voor zo ver zij deze gegevens wél had ontvangen, zij onvolledig waren doordat zij geen inlichtingen verstrekten over de bevolking die door elke winplaats van water werd voorzien.

59. De Duitse regering heeft eerst in haar mededeling van 26 januari 1989 (een laat antwoord op het met redenen omkleed advies van de Commissie van 20 juni 1988) gepoogd deze vragen te beantwoorden. De enige concrete informatie die werd verschaft was een overzicht dat als bijlage 3 bij die mededeling was gevoegd en waarop de frequenties voor alle winplaatsen in Neder-Saksen waren aangegeven. In andere gevallen werd alleen aangegeven, dat de bemonstering geschiedde overeenkomstig bijlage II van de richtlijn inzake de bemonstering. Aangezien de in bijlage II gegeven minimumfrequenties afhankelijk zijn van de omvang van de bevolking die van water wordt voorzien, waren deze laatste gegevens zonder meer onbruikbaar (in zoverre heeft de Commissie zich terecht beklaagd over het gebrek aan cijfermateriaal over de bevolking). In dupliek heeft verweerster bovendien verklaard, dat in de regio Düsseldorf de frequenties overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn inzake de bemonstering waren verlaagd. Deze informatie is de Commissie niet verstrekt toen deze daar krachtens artikel 8, lid 1, uitdrukkelijk om vroeg.

60. In haar oorspronkelijke verzoek vroeg de Commissie niet om bevolkingscijfers, ofschoon zij daartoe mijns inziens gerechtigd was aangezien deze cijfers van belang zijn voor de toepassing van de richtlijn. Evenzo had de Commissie, ofschoon zij in haar verzoekschrift verklaart uitdrukkelijk te hebben gevraagd om gegevens over de *methodes* en de *frequentie* van de analyses, in feite enkel om de laatste verzocht. Dit neemt echter niet weg dat verweerster, mogelijk behalve wat Neder-Saksen betreft, de Commissie niet de gegevens heeft verstrekt waarom deze terecht *had* gevraagd. Het door de Duitse regering in haar verweerschrift aangevoerde argument, dat artikel 8, lid 1, alleen betrekking heeft op gevallen waarin een „bijzondere behoefte" aan informatie

bestaat, die door de Commissie objectief moet worden aangetoond, dient te worden verworpen. Het doel van de verzameling van deze informatie is heel in het algemeen, alle relevante gegevens te verkrijgen voor het opstellen van een samenvattend rapport over de toepassing van de richtlijn. Ofschoon de Duitse regering in dupliek heeft verklaard bereid te zijn de betrokken gegevens te verstrekken, blijft het een feit dat zij dit niet heeft gedaan op het moment waarop het onderhavige beroep werd ingesteld, zodat moet worden vastgesteld dat zij haar verplichtingen uit hoofde van artikel 8, lid 1, van de richtlijn inzake de bemonstering heeft geschonden.

Conclusie

61. Ik ben derhalve van mening dat de Commissie erin is geslaagd, de niet-nakoming van de volgende verplichtingen aan te tonen:

— de uit artikel 3 van de richtlijn inzake de kwaliteit voortvloeiende verplichting om de toepasselijke waarden van de waterkwaliteit vast te stellen;

— de uit artikel 4, lid 2, van de richtlijn inzake de kwaliteit voortvloeiende verplichting om een plan ter sanering van het water op te stellen en dit voor onderzoek aan de Commissie voor te leggen;

— de verplichting om de Commissie de gegevens te verstrekken waar deze overeenkomstig artikel 8, lid 1, van de richtlijn inzake de bemonstering om had gevraagd.

62. Mijns inziens heeft de Commissie de niet-nakoming van artikel 2 van de richtlijn inzake de kwaliteit niet aangetoond, aangezien dit artikel niet de door de Commissie gestelde afzonderlijke verplichting oplegt. Om de hierboven in punt 49 aangegeven redenen dient het Hof zich voorts niet afzonderlijk uit te spreken over artikel 4, lid 1. Het beroep van de Commissie is niettemin op de voornaamste punten gegrond.

63. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet de maatregelen te treffen die vereist waren op grond van

   a) de artikelen 3 en 4, lid 2, van richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975, en

   b) artikel 8, lid 1, van richtlijn 79/869/EEG van de Raad van 9 oktober 1979;

2) het beroep voor het overige te verwerpen;

3) de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten van de procedure.