DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

11. november 1999 *

I sag C-184/97,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent G. zur Hausen, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved afdelingschef E. Röder og kontorchef C.-D. Quassowski, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, Postfach 13 08, D-53003 Bonn,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten, idet den ikke i overensstemmelse

* Processprog: tysk.

med artikel 7 i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (EFT L 129, s. 23), har fastlagt programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger, med henblik på at formindske forureningen med de stoffer, som er opført på liste II i bilaget til direktivet,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, R. Schintgen (refererende dommer), som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne G. Hirsch og H. Ragnemalm,

generaladvokat: J. Mischo

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 6. maj 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. juni 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 9. maj 1997 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten, idet den ikke i overensstemmelse med artikel 7 i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (EFT L 129, s. 23, herefter direktivet«), har fastlagt programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger, med henblik på at formindske forureningen med de stoffer, som er opført på liste II i bilaget til direktivet.

Direktivet

2 Ifølge første betragtning til direktivet har dette til formål at beskytte Fællesskabets vandmiljø mod forurening og særlig mod den forurening, som forårsages af visse persistente og toksiske stoffer, som kan akkumuleres i levende organismer, herunder de familier og grupper af stoffer, som er indeholdt i bilaget til direktivet.

3 Til dette formål sondres der i direktivet mellem to kategorier af farlige stoffer, som er opført på henholdsvis liste I og liste II i det nævnte bilag.

4 Liste I omfatter visse enkeltstoffer, som hovedsagelig er udvalgt på grundlag af deres toksicitet, deres persistens samt deres bioakkumulation, og som indgår i de familier og grupper af stoffer, der er opført på denne liste.

5 Det fremgår af direktivets artikel 2 og 3, at formålet med reglerne for de stoffer, som henhører under liste I, er at eliminere forurening af vandområder med disse stoffer, til udledning af hvilke der forudsættes en forudgående tilladelse, som meddeles af den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat, og hvori der i givet fald fastsættes emissionsnormer for udledningen.

6 Med hensyn til disse stoffer er det i direktivets artikel 6, stk. 1 og 2, bestemt, at de grænseværdier, som emissionsnormerne ikke må overskride, og de kvalitetsmålsætninger, som hovedsagelig fastsættes på grundlag af de pågældende stoffers toksicitet, persistens og bioakkumulation i levende organismer og i aflejringer, fastsættes af Rådet på forslag af Kommissionen.

7 Liste II omfatter i henhold til første led de stoffer, der henhører under liste I, men for hvilke Rådet endnu ikke har fastsat grænseværdier som omhandlet i direktivets artikel 6. Liste II, første led, omfatter på nuværende tidspunkt 99 stoffer, der henhører under liste I.

8 Således omfatter liste II i henhold til andet led endvidere visse stoffer, hvis skadelige virkning på vandmiljøet kan begrænses til et bestemt område og afhænger af recipientens særlige karakter og beliggenhed.

9 Reglerne for de stoffer, der henhører under liste II, har som anført i direktivets artikel 2 til formål at formindske forureningen af vandområderne med disse stoffer ved hjælp af egnede foranstaltninger, som træffes af medlemsstaterne.

10 Disse foranstaltninger er fastsat i direktivets artikel 7, hvori det bestemmes:

»1. Med henblik på at formindske forureningen af de i artikel 1 nævnte vandområder med stoffer, som er opført på liste II, fastlægger medlemsstaterne programmer, til gennemførelse af hvilke de navnlig anvender de i stk. 2 og 3 omhandlede metoder.

2. Enhver udledning i de i artikel 1 omhandlede vandområder, som kan indeholde et af de stoffer, der er opført på liste II, kræver en forudgående tilladelse, der meddeles af den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat, og som fastsætter emissionsnormerne for udledningen. Emissionsnormerne skal beregnes på grundlag af kvalitetsmålsætninger for vand, der opstilles i henhold til stk. 3.

3. De i stk. 1 omhandlede programmer skal indeholde kvalitetsmålsætninger for vand, der opstilles i overensstemmelse med de af Rådet vedtagne direktiver, når sådanne foreligger.

4. Programmerne kan ligeledes omfatte særlige bestemmelser vedrørende sammensætning og anvendelse af stoffer eller grupper af stoffer samt produkter under hensyn til de seneste tekniske fremskridt, der er økonomisk gennemførlige.

5. I programmerne fastsættes frister for deres iværksættelse.

6. Programmerne og resultaterne af disses gennemførelse meddeles Kommissionen i sammenfattet form.

7. Kommissionen foretager regelmæssigt sammen med medlemsstaterne en sammenligning af programmerne for at sikre en tilstrækkelig harmonisering af deres iværksættelse. Hvis Kommissionen skønner det fornødent, forelægger den med henblik herpå forslag for Rådet inden for dette område.«

11 Det hedder i direktivets artikel 10: »En eller flere medlemsstater kan i givet fald hver for sig eller i fællesskab fastsætte bestemmelser, der er strengere end bestemmelserne i dette direktiv.«

12 Det bestemmes i direktivets artikel 12:

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

...

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

Den administrative procedure

13 Kommissionen har anført, at den ved skrivelse af 4. april 1990 anmodede den tyske regering om at få tilsendt oplysninger vedrørende de stoffer, som blev udledt i vandmiljøet, om de kvalitetsmålsætninger for de forskellige vandområder, som var fastsat i tilladelserne til udledning, og i givet fald en redegørelse for grundene til, at der ikke var fastsat kvalitetsmålsætninger, samt en tidsplan med angivelse af, hvornår disse ville blive fastsat.

14 De tyske myndigheder svarede den 21. september 1990, at de i overensstemmelse med direktivets artikel 10 havde truffet strengere foranstaltninger end dem, som var fastsat i direktivets artikel 7, idet al udledning af spildevand i vandmiljøet efter Wasserhaushaltsgesetz (lov om vandanvendelse og vandbeskyttelse, herefter »WHG«) var betinget af en administrativ tilladelse. Desuden var der ifølge de tyske myndigheder ved særlige administrative bestemmelser fastsat mindstekrav, som er tilpasset den tekniske udvikling, idet der ikke sondres mellem stoffer, der er opført på liste I, og dem, der er opført på liste II, og ikke tages hensyn til vandmiljøsituationen. Endvidere har de tyske myndigheder udstedt sektorbekendtgørelser og anvender parametre, som i det væsentlige er de samme som de stofgrupper, der er opregnet i direktivet.

15 Kommissionen fandt, at dette svar var utilstrækkeligt under hensyn til kravene i direktivet, og tilstillede i overensstemmelse med proceduren i traktatens artikel 169 den 4. februar 1992 den tyske regering en åbningsskrivelse, hvori denne blev anmodet om inden for en frist på to måneder at fremkomme med sine

bemærkninger vedrørende udformningen og iværksættelsen af programmerne samt fastsættelsen af kvalitetsmålsætningerne i henhold til direktivets artikel 7.

16 I sin svarskrivelse af 25. august 1992 bestred den tyske regering, at det var nødvendigt at fastlægge programmer og opstille kvalitetsmålsætninger, idet den på ny anførte, at WHG opstillede strengere krav end dem, som følger af direktivet. Til støtte herfor anførte regeringen for det første, at de parametre, der blev anvendt ved fastsættelsen af mindstekravene, omfattede samtlige stoffer, for det andet, at undersøgelserne af vandområderne havde påvist, at vandmiljøet i Tyskland ikke var forurenet, og for det tredje, at de kompetente myndigheder i delstaterne eller forbundsregeringen på grundlag af henholdsvis driftsplaner og administrative bestemmelser truffet i medfør af § 7a i WHG kunne opstille strengere tekniske krav, som f.eks. begrænsninger i produktionen eller forbud mod udledning.

17 Da Kommissionen fandt, at de forklaringer, som de tyske myndigheder havde afgivet, ikke var overbevisende, fremsatte den den 22. juni 1994 en begrundet udtalelse over for den tyske regering, hvori den fastslog, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke havde gennemført direktivets artikel 7. Heri opfordrede Kommissionen denne stat til inden for en frist på to måneder at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for, at den opfyldte sine forpligtelser i henhold til direktivet.

18 Kommissionen fandt, at den tyske regerings svar af 28. oktober 1994 på den begrundede udtalelse ikke var tilfredsstillende og har derfor anlagt nærværende sag.

Formaliteten

19 Den tyske regering har påstået sagen afvist med henvisning til, at Kommissionen har tilsidesat kollegialitetsprincippet, først i forbindelse med vedtagelsen af den begrundede udtalelse og siden ved sagens anlæg.

20 Den tyske regering har imidlertid under retsmødet trukket denne afvisningspåstand tilbage under hensyn til Domstolens dom af 29. september 1998 (sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 27-51), og det er således ufornødent at tage stilling til denne.

Realiteten

21 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen under retsmødet har understreget, at søgsmålet kun vedrører de 99 stoffer, som for øjeblikket er opført på liste II, første led, i bilaget (herefter »de omtvistede stoffer«). Heraf følger, at det påståede traktatbrud skal forstås således, at det udelukkende drejer sig om disse stoffer, men ikke om dem, som er indeholdt i listens andet led.

22 Kommissionen har gjort gældende, at den tyske regering i strid med kravene i direktivets artikel 7 ikke har fastlagt programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger, med henblik på at formindske forureningen af vandområderne med de omtvistede stoffer. Ifølge Kommissionen udgør de foranstaltninger, som den tyske regering har påberåbt sig, såsom de anvendte parametre, driftsplaner og andre administrative bestemmelser, som er blevet udstedt, ikke programmer i direktivets artikel 7's forstand. Den har tilføjet, at disse foranstaltninger under alle omstændigheder ikke kan føre til en formindskelse af forureningen af vandmiljøet med stoffer, som hidrører fra udefinerede kilder.

23 Den tyske regering har til støtte for sin påstand om frifindelse påberåbt sig tre anbringender, som vedrører henholdsvis medlemsstaternes mulighed for, i overensstemmelse med direktivets artikel 10, at træffe strengere foranstaltninger, den passivitet, som Kommissionen påstås at have udvist, idet den ikke har foreslået Rådet grænseværdier for emission af de omtvistede stoffer, og, subsidiært, at den tyske lovgivning om beskyttelse af vandområderne i det

mindste har samme indhold som programmerne i henhold til direktivets artikel 7, hvilket indebærer, at denne bestemmelse faktisk er blevet gennemført, og at WHG reelt udgør et program, som på tilfredsstillende måde opfylder kravene i den nævnte direktivbestemmelse.

Forbundsrepublikken Tysklands første anbringende

24 Den tyske regering har med henvisning til direktivets artikel 10, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte bestemmelser, der er strengere end bestemmelserne i direktivet, gjort gældende, at den faktisk har fastsat sådanne foranstaltninger, idet den i medfør af § 7a i WHG har fastsat ensartede grænseværdier for emission af alle de stoffer, som er opført på liste I og II. Således kan den administrative tilladelse, som i Tyskland kræves for al udledning af disse stoffer i vandområderne, uanset hvilken liste stoffet er opført på, kun meddeles, hvis de pågældende udledninger holdes på et lavt niveau i overensstemmelse med grænseværdierne for emission.

25 I den forbindelse bemærkes, at det er ubestridt, at den tyske regering har opstillet en ordning med forudgående tilladelse til udledning af de omtvistede stoffer, og at den har fastsat emissionsnormer i form af grænseværdier. Kommissionen og den tyske regering er således kun uenige om, hvorvidt der trods de foranstaltninger, som de tyske myndigheder allerede har truffet, skal fastlægges programmer og kvalitetsmålsætninger.

26 Ifølge den tyske regering følger det for det første af direktivets opbygning, at når der er opstillet grænseværdier for emission, er det med henblik på direktivets fulde gennemførelse tilstrækkeligt, at der føres tilsyn med, at disse overholdes,

idet det herefter ikke længere er nødvendigt at fastlægge programmer og opstille kvalitetsmålsætninger i henhold til direktivets artikel 7.

27 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der skal fastlægges programmer for de omtvistede stoffer, skal det bemærkes, at selv om disse stoffer henhører under liste I, har Rådet endnu ikke fastsat grænseværdier for emission, således som det kræves i henhold til direktivets artikel 6. Disse stoffer skal således foreløbig behandles som stoffer, der henhører under liste II, og for hvilke de nærmere regler er fastsat i direktivets artikel 7 (jf. navnlig dom af 21.1.1999, sag C-207/97, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 275, præmis 34 og 35).

28 Efter denne bestemmelse skal medlemsstaterne dels fastlægge programmer, der indeholder kvalitetsmålsætninger for vand, dels gøre enhver udledning af stoffer, der er opført på liste II, betinget af, at der meddeles en forudgående tilladelse, hvori der fastsættes emissionsnormer, som beregnes på grundlag af disse kvalitetsmålsætninger.

29 Det følger heraf, at en medlemsstats fastlæggelse af grænseværdier for emission af de stoffer, der er opført på liste II, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at denne medlemsstat fritages for at fastlægge programmerne i henhold til direktivets artikel 7.

30 I øvrigt, og i modsætning til, hvad der er anført af den tyske regering, er disse programmer nødvendige, idet de i de tilfælde, hvor Rådet ikke har fastsat grænseværdier for de stoffer, der er opført på liste I, udgør det eneste middel, hvorved det kan fastslås, om medlemsstaterne har truffet foranstaltninger til bekæmpelse af forureningen af vandmiljøet i medfør af direktivet.

31 Således skal Kommissionen — efter at programmerne og resultaterne af disses gennemførelse i overensstemmelse med artikel 7, stk. 6, er blevet meddelt

Kommissionen i sammenfattet form — regelmæssigt sammen med medlemsstaterne foretage en sammenligning af programmerne for at sikre en tilstrækkelig harmonisering af deres iværksættelse og i givet fald forelægge forslag for Rådet, som dette kan træffe afgørelse om i medfør af direktivets artikel 12, stk. 2.

32 Det følger heraf, at en medlemsstats manglende fastlæggelse af programmer kan medføre, at de forskellige ordninger om beskyttelse af vandområderne i medlemsstaterne ikke kan sammenlignes med henblik på at blive harmoniseret, og dermed hindre den fulde anvendelse af direktivets artikel 7, stk. 7, og artikel 12, stk. 2.

33 For så vidt nærmere angår nødvendigheden af, at kvalitetsmålsætningerne overholdes, har den tyske regering gjort gældende, at iværksættelsen — gennem fastsættelsen af grænseværdier for emission — af en beskyttelsesordning svarende til den, der er fastsat i direktivets artikel 6, fritager den fra at opstille sådanne målsætninger.

34 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Rådet er ved direktivets artikel 6, stk. 2, pålagt en forpligtelse til at opstille kvalitetsmålsætninger for de stoffer, der er opført på liste I, og medlemsstaterne er efter artikel 7, stk. 3, pålagt en tilsvarende forpligtelse med hensyn til de stoffer, som er opført på liste II. Fællesskabslovgiver har således lagt særlig vægt på, at der opstilles kvalitetsmålsætninger for samtlige de stoffer, som er omfattet af direktivet.

35 Den betydning, der tillægges kvalitetsmålsætningerne, er yderligere understreget i direktivets artikel 6, stk. 3, som har følgende ordlyd: »De i overensstemmelse med stk. 1 fastsatte grænseværdier anvendes, undtagen i tilfælde hvor en medlemsstat på grundlag af en overvågningsmetode, der er fastsat af Rådet på forslag af Kommissionen, over for Kommissionen kan påvise, at de i overensstemmelse med stk. 2 fastsatte kvalitetsmålsætninger eller endnu strengere af

Fællesskabet fastsatte kvalitetsmålsætninger opfyldes og vedvarende overholdes i hele det geografiske område, som eventuelt vil kunne påvirkes af udledningen som følge af skridt, der tages blandt andet af den pågældende medlemsstat.« Det fremgår således af denne bestemmelse, som det med rette er anført af generaladvokaten i punkt 41 i hans forslag til afgørelse, at der kan dispenseres fra grænseværdierne, men ikke fra overholdelsen af kvalitetsmålsætningerne.

36 Det skal tilføjes, at som det med rette er påpeget af Kommissionen, er fastlæggelsen af programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger, også nødvendig med henblik på, at de tilfælde, hvor der er tale om forurening med stoffer, som stammer fra udefinerede kilder, bliver omfattet.

37 For det andet har den tyske regering gjort gældende, at direktivets artikel 7 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, idet den metode til fastsættelse af grænseværdier for emission, som benyttes af de tyske myndigheder, efter sin art udgør en strengere foranstaltning end fastlæggelsen af programmer og overholdelsen af kvalitetsmålsætninger. Den har nærmere anført, at direktivet selv opstiller en metode til fastsættelse af grænseværdier for emission med henblik på at eliminere forurening af vandområder med de stoffer, der er opført på liste I, og som anses for at være de mest skadelige, hvorimod direktivet for de stoffer, som er opført på liste II, og som anses for at være mindre skadelige, ikke indeholder bestemmelser om, at forureningen med disse stoffer skal elimineres, men derimod om, at der skal fastlægges programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger med henblik på, at forureningen formindskes. Den tyske regering har således ved at fastsætte grænseværdier for emission for samtlige stoffer truffet foranstaltninger, som er strengere end dem, der følger af direktivet.

38 Den tyske regering finder, at de trufne foranstaltninger er strengere, hvilket godtgøres af, at kvaliteten af vandområderne i Tyskland fortsat forbedres. Således skal spørgsmålet om, hvorvidt en national foranstaltning i direktivets artikel 10's forstand udgør en strengere foranstaltning, afgøres under hensyntagen til den konkrete forbedring af vandkvaliteten. Kvalitetsmålsætningerne for 72 af de omtvistede stoffer, for hvilke kvalitetsmålsætninger enten er foreslået af en ekspertgruppe under Kommissionen eller af et udvalg bestående af tyske

eksperter, er allerede overholdt. For de 27 resterende stoffer har den tyske regering bekræftet, at den af objektive grunde — fordi disse stoffer enten er uden betydning, fordi visse pesticider er forbudt i Tyskland eller fordi det ikke er muligt at kontrollere kvalitetsmålsætningerne for tekniske blandinger — ikke råder over måleresultater. Desuden viser de kort over vandkvaliteten, som udarbejdes hvert femte år, at vandkvaliteten i Tyskland konstant forbedres.

39 I den forbindelse bemærkes, at selv om formålet med Rådets fastsættelse af grænseværdier for udledning er at eliminere forureningen af vandområderne med stofferne på liste I, kan denne eliminering ikke indtræde, blot fordi der fastsættes grænseværdier, idet den — som anført af generaladvokaten i punkt 45 i hans forslag til afgørelse — fuldt ud afhænger af, hvilke værdier der er valgt.

40 På denne baggrund kan der ikke gives den tyske regering medhold i dens argumentation om, at det følger af selve direktivet, at metoden med grænseværdier for emission i sig selv udgør en strengere foranstaltning end programmerne i henhold til artikel 7.

41 For så vidt angår den tyske regerings argumentation vedrørende forbedringen af vandkvaliteten i Tyskland, kan det ikke fastslås, at den metode, som regeringen har valgt, udgør en strengere foranstaltning end programmerne i henhold til direktivets artikel 7. Selv om det således antages, at kvaliteten af vandområderne i Tyskland er blevet forbedret, er det resultat, som de tyske myndigheder påstår at være nået frem til, som anført af generaladvokaten i punkt 50 i hans forslag til afgørelse, ikke anderledes end, hvad de ville have opnået, såfremt de havde fastlagt programmer i henhold til direktivets artikel 7.

42 Under hensyn til, at der som bemærket ovenfor i præmis 27-36 skal fastlægges programmer og opstilles kvalitetsmålsætninger, fritager den omstændighed, at det

tilstræbte resultat eventuelt er opnået gennem en forbedring af vandkvaliteten, ikke den tyske regering fra at træffe de foranstaltninger, som følger af direktivets artikel 7.

43 På denne baggrund kan der ikke gives den tyske regering medhold i dens første anbringende.

Forbundsrepublikken Tysklands andet anbringende

44 Ifølge den tyske regering skyldes det påtalte traktatbrud Kommissionens egen passivitet. Således burde Kommissionen for så vidt angår de omtvistede stoffer, som er opført på liste I, med henblik på at opfylde sin forpligtelse i henhold til direktivets artikel 6, have foreslået Rådet at fastsætte ensartede kvalitetsmålsætninger på fællesskabsplan. Hvis den havde fremsat et sådant forslag, ville det traktatbrud, som foreholdes Forbundsrepublikken Tyskland, være uden genstand, idet direktivets artikel 7 ikke ville finde anvendelse på de omtvistede stoffer. På den baggrund er Kommissionens traktatbrudssøgsmål mod den tyske regering som følge af dens egen passivitet i strid med den almindelige grundsætning om redelighed i retsforhold.

45 I den forbindelse skal det blot anføres, at direktivet selv opstiller, hvilke bindende foranstaltninger medlemsstaterne skal træffe, såfremt Rådet ikke har fastsat grænseværdier for emission af de stoffer, der er opført på liste I. Det følger heraf, at direktivet ikke fritager en medlemsstat fra at overholde de heri opstillede forpligtelser, indtil Rådet har truffet foranstaltninger i henhold til artikel 6.

46 Det skal tilføjes, at Kommissionens eventuelle passivitet, som bør være genstand for et særskilt søgsmål, under alle omstændigheder ikke har nogen indflydelse på

traktatbrudssøgsmålet (jf. i den forbindelse dom af 14.12.1962, forenede sager 2/62 og 3/62, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien, Sml. 1954-1964, s. 339, på s. 342, org. ref.: Rec. s. 813, på s. 855).

47 Den tyske regerings andet anbringende kan herefter ikke tages til følge.

Forbundsrepublikken Tysklands tredje anbringende

48 Den tyske regering har gjort gældende, at den tyske lovgivning sikrer en faktisk gennemførelse af direktivets artikel 7. Efter dennes opfattelse opfylder WHG kravene i denne artikel, idet loven reelt udgør et program i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i bestemmelsens stk. 1. Ifølge den tyske regering skal der ved bedømmelsen af, om WHG opfylder kravene i direktivet med hensyn til programmerne, tages hensyn til programmernes retlige karakter, deres indhold, deres bindende virkning samt til fristen for deres gennemførelse.

49 For så vidt angår den retlige karakter af programmerne i direktivets artikel 7 finder den tyske regering, at det henhører under medlemsstaternes kompetence at træffe afgørelse herom, idet det tilkommer dem at vælge form og midler for gennemførelsen.

50 Med hensyn til programmernes indhold opstilles der i direktivets artikel 7 et krav om, at der skal meddeles en forudgående tilladelse, hvilket den tyske regering har overholdt. Med hensyn til kvalitetsmålsætningerne finder den tyske regering derimod, at programmerne i henhold til direktivets artikel 7 sigter mod en

formindskelse af forureningen af vandområderne. Derfor skal der ikke opstilles kvalitetsmålsætninger, når der ikke er nogen forurening.

51 Med hensyn til programmernes bindende virkning har den tyske regering gjort gældende, at kvalitetsmålsætningerne i modsætning til de emissionsnormer, som fastsættes i tilladelserne til udledning, ikke kan have bindende virkning, idet de blot er udtryk for et miljømæssigt ideal og ikke i sig selv har nogen indvirkning på den enkeltes adfærd. Herefter får kvalitetsmålsætningerne først bindende virkning fra det tidspunkt, hvor det på grundlag af dem kan afgøres, om de bindende normer, som er rettet mod borgerne, er overholdt.

52 Endelig har den tyske regering med hensyn til fristen i direktivets artikel 7, stk. 5, for iværksættelse af disse programmer gjort gældende, at denne frist kun gælder for kvalitetsmålsætningerne i henhold til direktivets artikel 7, stk. 3.

53 Den tyske regering har tilføjet, at den — ud over bestemmelserne i WHG og i andre bestemmelser vedrørende sammensætningen og anvendelsen af stoffer eller af grupper af stoffer — i samarbejde med Tysklands nabolande har fastsat forskellige grænseoverskridende handlingsprogrammer inden for rammerne af de henstillinger, som er vedtaget under forskellige internationale konferencer.

54 Det bemærkes til dette sidste anbringende, at hverken WHG eller de øvrige foranstaltninger, som den tyske regering har truffet, kan betragtes som en korrekt

gennemførelse af direktivet, hvorefter der som anført ovenfor i præmis 28 skal fastlægges programmer, der indeholder kvalitetsmålsætninger.

55 Det fremgår af Domstolens praksis, at de programmer, som skal udarbejdes i henhold til direktivets artikel 7, skal være specifikke (jf. navnlig dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 39).

56 Domstolen har endvidere fastslået, at det følger af de pågældende programmers særlige karakter, at de skal fastlægge en overordnet og sammenhængende politik, der indebærer en konkret og detaljeret planlægning, som dækker hele det nationale område og vedrører formindskelse af forurening forårsaget af samtlige de stoffer, som er opført på liste II, og som er relevante for de særlige forhold i hver enkelt medlemsstat, på grundlag af kvalitetsmålsætninger for recipientvande, som er fastsat i disse programmer. De adskiller sig således både fra et generelt saneringsprogram og fra en samlet indsats bestående af enkeltstående foranstaltninger til formindskelse af vandforureningen (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 40).

57 Domstolen har tilføjet, at de i de forudgående tilladelser fastsatte emissionsnormer skal beregnes i forhold til de kvalitetsmålsætninger, som er fastlagt i de pågældende programmer, på grundlag en undersøgelse af recipientvande (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 41).

58 På den baggrund kan hverken generelle lovbestemmelser eller enkeltstående foranstaltninger truffet af en medlemsstat — selv om de måtte indeholde en lang række normer med henblik på at beskytte vandområderne, men ikke opstiller kvalitetsmålsætninger for vandområder — betragtes som et program i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 7.

59 For så vidt angår den tyske regerings argumentation om, at der ikke skal opstilles kvalitetsmålsætninger, når der ikke er nogen forurening, bemærkes, at program-

merne i henhold til direktivets artikel 7, stk. 1, har til formål at formindske forureningen af vandområderne. Ved udtrykket »forurening« i direktivets artikel 1, stk. 2, litra e), forstås »af mennesker direkte eller indirekte foretaget udledning af stoffer eller energi i vandmiljøet, med så skadelige virkninger til følge, at den menneskelige sundhed bringes i fare, levende ressourcer og aquatiske økosystemer skades, rekreative værdier forringes eller, at der lægges hindringer i vejen for anden retmæssig anvendelse af vandet«. Forpligtelsen til at fastlægge programmer i artikel 7, stk. 1's forstand omfatter således de vandområder, som sådanne udledninger har indvirkning på.

60 Som generaladvokaten har anført i punkt 76 i forslaget til afgørelse, fører enhver udledning af de omtvistede stoffer nødvendigvis til, at det pågældende vandmiljø før eller siden forurenes.

61 Det følger heraf, at medlemsstaternes forpligtelse til at fastlægge programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger, ikke er betinget af, at det konstateres, om vandområderne faktisk er forurenet med stoffer, der er opført på liste II, og som er omfattet af reglerne i direktivets artikel 7, men af, at disse stoffer udledes i vandmiljøet.

62 På den baggrund kan den tyske regerings tredje anbringende heller ikke tages til følge.

63 Det følger af ovenstående, at den tyske regering ikke har opfyldt sin forpligtelse til at gennemføre direktivets artikel 7 i national ret.

64 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter direktivet, idet den ikke i overensstemmelse

med direktivets artikel 7 har fastlagt programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger, med henblik på at formindske forureningen med de 99 stoffer, som er opført på liste I i bilaget til direktivet, men som ifølge liste II, første led, skal behandles på samme måde som de stoffer, der er opført på sidstnævnte liste.

Sagens omkostninger

65 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand derom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges Forbundsrepublikken Tyskland at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø, idet den ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 7 har fastlagt programmer, som**

indeholder kvalitetsmålsætninger, med henblik på at formindske forureningen med de 99 stoffer, som er opført på liste I i bilaget til direktivet, men som ifølge liste II, første led, skal behandles på samme måde som de stoffer, der er opført på sidstnævnte liste.

2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**

Schintgen Hirsch Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. november 1999.

R. Grass

Justitssekretær

J.C. Moitinho de Almeida

Formand for Sjette Afdeling