FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 10. juni 1999 *

1. Kommissionen har anlagt sag mod Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) vedrørende den måde, hvorpå Forbundsrepublikken har opfyldt sin forpligtelse til at gennemføre Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø [1] (herefter »direktivet«).

2. Kommissionen finder, at den tyske regering ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 7 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. Hermed indgår sagen i en række traktatbrudssøgsmål, som Kommissionen har anlagt mod flere andre medlemsstater, og hvori Domstolen indtil nu har afsagt fem domme [2].

Direktivet

3. Direktivet er vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 100 (nu artikel 94 EF) og artikel 235 (nu artikel 308 EF), og det hedder i første betragtning:

»Det er påkrævet, at medlemsstaterne så hurtigt som muligt gennemfører en generel og samtidig aktion med henblik på at beskytte Fællesskabets vandmiljø mod forurening og særlig mod den forurening, som forårsages af visse persistente og toksiske stoffer, som kan akkumuleres i levende organismer.«

4. Direktivets artikel 2 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger for at eliminere forurening af de i artikel 1 omhandlede vandområder med de farlige stoffer, som hører til de familier og grupper af stoffer, som er opført på liste I i bilaget, og for at formindske forurening af de pågældende vandområder med de farlige stoffer, som hører til de

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 129, s. 23.

2 — Jf. domme af 11.6.1998, sag C-206/96, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3401, og forenede sager C-232/95 og C-233/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3343, dom af 1.10.1998, sag C-285/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5935, af 25.11.1998, sag C-214/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7661, og af 21.1.1999, sag C-207/97, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 275.

familier og grupper af stoffer, som er opført på liste II i bilaget, i overensstemmelse med dette direktiv, hvis bestemmelser blot udgør et første skridt mod dette mål.«

5. Liste I omfatter visse enkeltstoffer, som indgår i de familier og grupper af stoffer, der er opført på listen, og som hovedsagelig er udvalgt på grundlag af deres toksicitet, persistens og bioakkumulation. Ifølge direktivets artikel 6 skal Rådet vedtage grænseværdier, som emissionsnormerne ikke må overskride, og kvalitetsmålsætninger for de på liste I opførte stoffer.

6. Det fremgår af bestemmelserne i bilaget til direktivet, at liste II omfatter:

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

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

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

7. Det bestemmes i direktivets artikel 7:

»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 grup-

per af stoffer samt produkter under hensyn til de seneste tekniske fremskridt, der er økonomisk gennemførlige.

5. I programmerne fastsættes frister for deres iværksættelse.

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

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

8. Artikel 10 har følgende ordlyd: »En eller flere medlemsstater kan i givet fald hver for sig eller i fællesskab fastsætte bestemmelser, der er strengere end bestemmelserne i dette direktiv.«

9. Det hedder 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.«

10. Endelig bestemmes det i artikel 13, at medlemsstaterne med henblik på gennemførelsen af direktivet, i hvert enkelt tilfælde efter anmodning fra Kommissionen, bl.a. giver denne yderligere oplysninger, der vedrører de i artikel 7 omhandlede programmer.

11. Direktivet trådte i kraft ved dets meddelelse, dvs. den 5. maj 1976, og indeholder ingen særlig frist for den konkrete

gennemførelse af de i direktivet indeholdte forpligtelser.

12. Eftersom liste I ud over kviksølv og kadmium i det væsentlige omfatter familier og grupper af stoffer, har Kommissionen altid været af den opfattelse, at det må fastlægges, hvilke enkeltstoffer der indgår i disse grupper og familier, inden der fastsættes grænseværdier for emission og kvalitetsmålsætninger.

13. Kommissionens arbejde i denne henseende førte i samarbejde med medlemsstaterne til, at der blev udarbejdet en liste med 129 stoffer, som er optaget som bilag til Kommissionens meddelelse til Rådet af 22. juni 1982 om de farlige stoffer, som kan optages på liste I i direktiv 76/464 [3].

14. I sin resolution af 7. februar 1983 om bekæmpelse af forurening af vandmiljøet [4] præciserede Rådet, at listen med de 129 stoffer i Kommissionens meddelelse skulle ligge til grund for det fortsatte arbejde i Fællesskabet med at gennemføre direktivet.

15. Efter denne resolution blev tre andre stoffer føjet til listen, som derefter omfattede 132 stoffer. Af disse har 18 stoffer været genstand for rådsdirektiver, hvori der fastsættes grænseværdier for emission og kvalitetsmålsætninger, mens 15 andre har givet anledning til et forslag til rådsdirektiv om ændring af direktiv 76/464, som Kommissionen forelagde den 14. februar 1990 [5].

16. De 99 resterende stoffer skal egentlig opføres på liste I i bilaget til direktivet, men så længe Rådet ikke har fastsat grænseværdier for emission af disse stoffer, skal de behandles som stoffer, der er opført på liste II [6].

17. Det fremgår desuden af sagsakterne, at Kommissionens søgsmål kun er anlagt til prøvelse af, at der ikke er fastlagt programmer med henblik på at formindske forureningen forårsaget af de 99 stoffer, og således ikke vedrører de øvrige stoffer, der er opført på liste II.

Formaliteten

18. Som i flere andre traktatbrudssøgsmål anlagt mod den påstod Forbundsrepublikken Tyskland i svarskriftet sagen afvist med henvisning til, at Kommissionen havde

3 — EFT C 176, s. 3.
4 — EFT C 46, s. 17.
5 — EFT C 55, s. 7.
6 — Jf. bilaget til direktivet.

tilsidesat kollegialitetsprincippet i forbindelse med vedtagelsen af den begrundede udtalelse og af beslutningen om at anlægge sag.

19. Ved dom af 29. september 1998 [7] gav Domstolen imidlertid ikke Forbundsrepublikken medhold i en tilsvarende afvisningspåstand.

20. Herefter trak Forbundsrepublikken Tyskland afvisningspåstanden tilbage under retsmødet.

Realiteten

21. Kommissionen anfører i stævningen, at medlemsstaterne i medfør af direktivets artikel 7, sammenholdt med artikel 1, inden for en vis periode skal fastlægge programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger, og som har til formål at formindske forureningen af vandområderne. Enhver udledning i de pågældende vandområder kræver en forudgående tilladelse fra den kompetente myndighed, som fastsætter emissionsnormer på grundlag af de i programmerne opstillede kvalitetsmålsætninger.

22. Kommissionen gør gældende, at de foranstaltninger, den tyske regering har påberåbt sig under den administrative procedure, såsom de kumulative parametre og bestemmelserne vedrørende enkeltstoffer, ikke udgør programmer i direktivets artikel 7's forstand. De af den tyske regering omtalte generelle programmer for sanering af vandområder kan heller ikke anses for en tilstrækkelig gennemførelse af den pågældende bestemmelse. Det formål, der forfølges med programmerne, nemlig en formindskelse af den almindelige forurening af vandområderne, svarer ikke nødvendigvis til direktivets specifikke formål, som er at formindske den forurening af vandområderne, der forårsages af 99 bestemte stoffer, som er klassificeret som særlig farlige.

23. Kommissionen tilføjer, at selv om man som påstået af den tyske regering anser det for bevist, at vandområderne i Tyskland inden Tysklands forening ikke var forurenede, selv når dette bedømmes på grundlag af de strengeste kriterier, kan dette ikke fritage regeringen fra forpligtelsen til at fastlægge særlige programmer i overensstemmelse med direktivets artikel 7.

24. Den tyske regering anfører indledningsvis, at et direktiv i medfør af EF-traktatens

7 — Sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 51.

artikel 189, stk. 3 (nu artikel 249 EF), er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Den samlede virkning af de forskellige nationale foranstaltninger, regeringen har truffet (»love i formel forstand, administrative bestemmelser og planlægningsinstrumenter«), sikrer, at direktivets formål opnås, nemlig en effektiv beskyttelse af Fællesskabets vandmiljø mod farlige stoffer.

25. Regeringen fremfører derefter tre anbringender til støtte for sin påstand om frifindelse.

Det første anbringende

26. Den tyske regering påberåber sig direktivets artikel 10, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte bestemmelser, der er strengere end bestemmelserne i direktivet. Den gør gældende, at forureningen af vandmiljøet med de på liste I opførte stoffer, der anses for at være særlig farlige, ifølge direktivet skal *elimineres* derved, at Rådet fastsætter grænseværdier for emission, hvorimod forureningen med de mindre farlige stoffer på liste II ifølge direktivet skal *formindskes* ved hjælp af de i medfør af artikel 7 fastsatte programmer. Det fremgår med andre ord af direktivet, at fastsættelsen af grænseværdier for emission er en strengere foranstaltning end fastlæggelsen af programmer.

27. Forbundsrepublikken Tyskland har således i medfør af § 7a i Wasserhaushaltsgesetz (lov om vandanvendelse og vandbeskyttelse, herefter »WHG«) selv fastsat generelle grænseværdier for emission, uden at der sondres mellem de stoffer, der er opført på liste I, og de stoffer, der er opført på liste II. Udledning af spildevand i vandmiljøet er betinget af en administrativ tilladelse. Denne meddeles kun, hvis indholdet af forurenende stoffer, der er opført på liste I, liste II eller ikke på nogen liste, holdes på et niveau, der er så lavt som muligt, når henses til den fremgangsmåde, der anvendes i hvert enkelt tilfælde på den tekniske udviklings nuværende stadium. De nærmere betingelser fastsættes ved bekendtgørelse. De grænseværdier, der gælder generelt for udledning af de omtvistede forurenende stoffer i vandmiljøet, er fastsat i bekendtgørelsens bilag. I overensstemmelse med forsigtighedsprincippet skal enhver udledning således i vidt omfang undgås.

28. Efter tysk ret er enhver udledning i vandmiljøet således betinget af, at de strenge generelle krav med hensyn til grænseværdierne for emission, som ifølge direktivet gælder for de på liste I opførte stoffer, overholdes. Efter den tyske regerings opfattelse er det tilstrækkeligt for at opfylde kravene i direktivet, at grænseværdierne for emission overholdes, mens det ikke er nødvendigt at bevise i hvert enkelt tilfælde, at kvalitetsmålsætningerne for miljøet overholdes. Der tages under alle

omstændigheder i WHG hensyn til forureningen af recipienten (Immission), eftersom lovens § 6 bestemmer, at der ikke gives tilladelse til udledning, »såfremt anvendelsen kan skade hensynet til almenvellet (Wohl der Allgemeinheit) og navnlig udsætte den offentlige vandforsyning for risiko...«.

29. Efter den tyske regerings opfattelse underbygger de tyske miljøoplysninger, at ordningen udgør en strengere beskyttelsesforanstaltning end de i direktivets artikel 7 omtalte programmer. For så vidt angår 35 af de 99 ovennævnte stoffer kan det på grundlag af en sammenligning af oplysningerne om vandkvaliteten med de kvalitetsmålsætninger, som er blevet udarbejdet af en ekspertgruppe under Kommissionen, fastslås, at kvalitetsmålsætningerne er nået for samtlige de i 1995 undersøgte stoffer på alle de steder, hvor der som led i kontrollen er udtaget prøver og foretaget målinger. For så vidt angår 37 andre af de 99 stoffer kan det på grundlag af en kontrol af, i hvilket omfang de forekommer i vandmiljøet, konkluderes, at de forslag til kvalitetsmålsætninger, som er blevet fremlagt af en tysk ekspertgruppe, også overholdes. For de 27 resterende stoffer råder man af objektive grunde ikke over måleresultater, enten fordi disse stoffer ikke spiller nogen rolle, eller fordi visse pesticider er forbudt i Tyskland, eller også fordi det er umuligt at kontrollere kvalitetsmålsætningerne for tekniske blandinger.

30. Forbundsrepublikken Tyskland udleder heraf, at »det er en strengere foranstaltning at fastsætte grænseværdier for emission end at udarbejde programmer og kvalitetsmålsætninger«. Den tyske regering mener derfor, at artikel 7 ikke finder anvendelse.

31. Efter Kommissionens opfattelse kan medlemsstaterne kun påberåbe sig direktivets artikel 10, såfremt de strengere nationale foranstaltninger er i overensstemmelse med samtlige bindende bestemmelser i direktivet. I hvert fald er det ikke rigtigt, at det udgør en strengere foranstaltning at fastsætte grænseværdier for emission end at fastlægge programmer i overensstemmelse med direktivets artikel 7. Det fremgår af direktivets artikel 7, stk. 3, at programmerne skal indeholde kvalitetsmålsætninger, som skal opstilles for visse vandområder på grundlag af den vandkvalitet, man ønsker at opnå.

Stillingtagen

32. Indledningsvis skal jeg minde om, at denne sag kun vedrører de 99 stoffer, der er opført på liste I. Ifølge direktivet skal Rådet på forslag af Kommissionen fast-

sætte »grænseværdier, som emissionsnormerne ikke må overskride«, for disse stoffer.

33. Da Rådet endnu ikke har foretaget denne fastsættelse, anvender Forbundsrepublikken Tyskland grænseværdier, den selv har fastsat.

34. Sagen er opstået, fordi liste II ifølge bilaget til direktivet omfatter »stoffer, der indgår i de familier og grupper af stoffer, der er opført på liste I, for hvilke de i artikel 6 i direktivet omhandlede grænseværdier ikke er fastlagt«. Med andre ord skal disse stoffer foreløbigt behandles som stoffer, der henhører under liste II.

35. For så vidt angår disse stoffer bestemmer artikel 7, at medlemsstaterne skal fastlægge programmer, til gennemførelse af hvilke de navnlig skal anvende følgende metoder:

— en ordning med forudgående tilladelser

— emissionsnormer

— kvalitetsmålsætninger for vand.

36. Forbundsrepublikken Tyskland anvender en ordning med forudgående tilladelser såvel som med emissionsnormer i form af grænseværdier. Derimod har den hverken fastlagt programmer eller kvalitetsmålsætninger.

37. Med sit første anbringende gør Forbundsrepublikken gældende, at den ikke er forpligtet hertil, eftersom den ved at fastsætte grænseværdier har truffet »strengere foranstaltninger« som omhandlet i direktivets artikel 10 (nævnt ovenfor i punkt 7).

38. Kommissionen anfører imidlertid med rette, at en medlemsstat ikke i medfør af artikel 10 kan gennemhulle direktivordningen ved at undlade at anvende visse direktivbestemmelser med henvisning til, at den på et område har fastsat strengere foranstaltninger (her: grænseværdier).

39. En fastsættelse af grænseværdier for de stoffer, Rådet endnu ikke har fastsat sådanne værdier for, kan ikke kritiseres. Dette kan imidlertid ikke fritage en medlemsstat for at fastlægge programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger for vand. Så længe Rådet ikke har udøvet den

kompetence, det er tillagt i medfør af artikel 6, finder artikel 7 anvendelse.

40. Det skal desuden bemærkes, at Forbundsrepublikken Tyskland i duplikken anfører, at den anvender en »beskyttelsesordning, der svarer til ordningen i artikel 6«. Men selv om dette måtte være tilfældet, ville den alligevel være forpligtet til at fastlægge kvalitetsmålsætninger. Det bestemmes således i stk. 2 i artikel 6, at Rådet skal fastsætte »kvalitetsmålsætninger for de på liste I opførte stoffer«. Når Forbundsrepublikken har afhjulpet Rådets passivitet med hensyn til fastsættelsen af grænseværdier, burde den også have reageret på passiviteten med hensyn til fastsættelsen af kvalitetsmålsætninger.

41. Det fremgår også af artikel 6, stk. 3, hvor stor betydning fællesskabslovgiver tillægger kvalitetsmålsætningerne, idet det fremgår af denne bestemmelse, at »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«. Dette viser, hvor stor betydning fællesskabslovgiver tillægger kvalitetsmålsætningerne, eftersom der kan dispenseres fra grænseværdierne, men ikke fra overholdelsen af kvalitetsmålsætningerne.

42. Det er ligeledes med rette, at Kommissionen gør gældende, at programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger, skal omfatte forurening med skadelige stoffer, som stammer fra udefinerede kilder. Udledning, der forårsages af en adfærd, som kan tilskrives nogen og identificeres, udgør også et »projekt« i direktivets forstand.

43. I øvrigt kan jeg heller ikke bifalde de øvrige argumenter, den tyske regering har fremført med henblik på at bevise, at artikel 7 ikke finder anvendelse under omstændigheder som i den foreliggende sag.

44. For det første er det hævet over enhver tvivl, at Rådets fastsættelse af grænseværdier for emission ifølge direktivets opbygning har til formål at eliminere vandforureningen med de stoffer, der er opført på liste I.

45. Men det kan ikke som i den tyske argumentation lægges til grund, at fastsættelsen af grænseværdier for emission *efter sin karakter* har til følge, at forureningen elimineres. Hvorvidt forureningen elimine-

res, afhænger fuldt ud af, hvilke værdier der vælges.

46. Der kan således ikke gives den tyske regering medhold i dens argumentation om, at *metoden* til fastsættelse af grænseværdier for emission ifølge direktivet i sig selv udgør en strengere foranstaltning end de i artikel 7 omhandlede programmer.

47. For det andet påberåber den tyske regering sig den konkrete forureningssituation med henblik på at bevise, at de foranstaltninger, den har truffet, er strengere, eftersom det efter dens opfattelse »er kernen i artikel 10 og andre tilsvarende bestemmelser om øget beskyttelse, at spørgsmålet, om en national foranstaltning udgør en strengere foranstaltning, alene kan afgøres under hensyntagen til den konkrete forbedring af vandkvaliteten«.

48. Forbundsrepublikken Tyskland anfører imidlertid blot, at den ved at anvende metoden med grænseværdier har opnået et sådant resultat, at de kvalitetsmålsætninger, som er foreslået henholdsvis af en ekspertgruppe under Kommissionen og af et udvalg bestående af tyske eksperter, allerede er overholdt for 72 af de omtvistede stoffer [8].

8 — Jf. ovenfor i punkt 28.

49. Den tyske regerings ordvalg i forbindelse med, hvilken konklusion der skal drages af denne konstatering, er afslørende. Overholdelsen af de nævnte kvalitetsmålsætninger viser ifølge den tyske regering, at fastsættelsen af grænseværdier for emission »faktisk udgør en beskyttelsesordning, der mindst svarer til fastsættelsen af programmer« og dermed også, at »det foreliggende regelsæt har vist sig at være mindst lige så effektivt, for ikke at sige mere effektivt«. Men efter min opfattelse viser overholdelsen af kvalitetsmålsætningerne ikke, at den af de tyske myndigheder valgte metode er strengere end de i direktivet omtalte programmer, men højest at dette også er en effektiv metode til at formindske forureningen.

50. Det resultat, de tyske myndigheder påstår at være nået frem til, er ikke anderledes end, hvad de ville have opnået, såfremt de havde fastlagt programmer i henhold til artikel 7, nemlig at forureningen formindskes.

51. Det samme gør sig gældende med hensyn til de kort over vandkvaliteten i Tyskland, som ifølge den tyske regering »viser, at vandkvaliteten i løbet af de sidste 20 år konstant er blevet forbedret«.

52. Det står imidlertid fast, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig, at den har opnået de resultater, som tilstræbes med direktivet, til støtte for, at den ikke har

truffet de specifikke foranstaltninger, som foreskrives i et fællesskabsdirektiv.

53. Forbundsrepublikken Tyskland kan således ikke med føje påberåbe sig direktivets artikel 10 til støtte for, at den ikke har fastlagt programmer, der indeholder kvalitetsmålsætninger.

Det andet anbringende

54. Den tyske regering anfører i forbindelse med det andet anbringende, at det påtalte traktatbrud »skyldes Kommissionens egen passivitet«. Regeringen sætter spørgsmålstegn ved, om »Kommissionen lovligt kan anlægge traktatbrudssøgsmål mod en medlemsstat for manglende gennemførelse af artikel 7... for så vidt angår de omtvistede 99 stoffer. Disse stoffer henhører faktisk under liste I og er kun omfattet af anvendelsesområdet for artikel 7, fordi Kommissionen ikke har opfyldt den forpligtelse, som påhviler den i henhold til artikel 6, nemlig at udarbejde ensartede grænseværdier for disse stoffer på fællesskabsplan«.

55. Det er ifølge den tyske regering »en almindelig retsgrundsætning, som bl.a. har fundet udtryk i § 162 i den tyske civilretsbog, at den, der i strid med princippet om redelighed i retsforhold til egen fordel hindrer eller forårsager, at en given betingelse indtræder, ikke kan støtte ret herpå«.

Stillingtagen

56. Som Kommissionen har anført, må det fastslås, at direktivet selv indeholder bestemmelser om, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne skal træffe, såfremt Rådet ikke har fastsat grænseværdier for de stoffer, der er opført på liste I.

57. Men selv om dette ikke havde været tilfældet, fremgår det under alle omstændigheder af retspraksis, der er lige så lang, som den er fast[9], at »Kommissionens eventuelle fejl, som ville være at behandle under en selvstændig retssag, ingen indflydelse [har] på søgsmålet om overtrædelse af traktaten«. I øvrigt har Domstolen ligeledes fastslået[10], at »medlemsstaterne, selv i tilfælde af, at en fællesskabsinstitution ikke opfylder sine forpligtelser, skal opfylde deres forpligtelser«, eftersom det følger af selve grundlaget for traktaten, at medlems-

9 — Jf. 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.

10 — Jf. dom af 13.11.1964, forenede sager 90/63 og 91/63, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien, Sml. 1954-1964, s. 555, på s. 556, org. ref.: Rec. s. 1217, på s. 1232.

staterne ikke må »tage loven i deres egen hånd«.

58. En medlemsstat kan således ikke med føje påberåbe sig en eventuel passivitet fra en fællesskabsinstitutions side, som f.eks. Kommissionens, med henblik på at undgå, at Domstolen i givet fald fastslår, at medlemsstaten har tilsidesat sine forpligtelser.

Det tredje anbringende

59. Den tyske regering anfører for det tredje, at den tyske ordning for vandområder i alle henseender opfylder de krav, som stilles i direktivets artikel 7.

60. Til støtte herfor har den påberåbt sig følgende:

61. For så vidt angår den retlige karakter af programmerne i direktivets artikel 7 må det fastslås, at det henhører under medlemsstaternes kompetence at vælge form og midler for gennemførelsen.

62. Med hensyn til programmernes indhold opstilles der i artikel 7 et utvetydigt krav om, at medlemsstaterne skal gennemføre betingelsen om forudgående tilladelse i stk. 2 i national ret. Spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang medlemsstaterne kan undlade at fastsætte de i stk. 3 omhandlede kvalitetsmålsætninger, må besvares på grundlag af en fortolkning af artikel 7 ud fra princippet om bestemmelsens effektive virkning. Det skal således bedømmes, hvorledes fællesskabsretten kan gennemføres mest effektivt. Det hedder i direktivets artikel 7, at programmerne har til formål at formindske forureningen af vandområderne. Begrebet »forurening« er i direktivets artikel 1, stk. 2, litra e), defineret som »af mennesker direkte eller indirekte foretaget udledning af stoffer eller energi i vandmiljøet...«. Der skal således altid opstilles kvalitetsmålsætninger med henblik på at formindske forureningen, såfremt der forekommer forurening i henhold til den nævnte bestemmelse og kun i så fald.

63. Med hensyn til programmernes bindende virkning fremhæver den tyske regering, at emissionsnormerne, der fastsættes i de i artikel 7, stk. 1, omhandlede tilladelser til udledning, kun har mening, hvis de er obligatoriske. Derimod kan kvalitetsmålsætningerne i artikel 7, stk. 3, ikke som sådanne have bindende virkning, eftersom de blot er udtryk for et miljømæssigt ideal og ikke i sig selv har nogen indvirkning på den enkeltes adfærd. Ifølge den tyske regering »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«.

64. En sammenligning af artikel 7, stk. 3, med direktivets artikel 6 bekræfter, at den førstnævnte bestemmelse ikke forudsætter, at kvalitetsmålsætningerne skal have absolut bindende virkning, idet de virker som et »sikkerhedsnet«, der garanterer en minimumsstandard for miljøbeskyttelsen. Om denne minimumsbeskyttelsesstandard skal opnås ved hjælp af, at der fastsættes kvalitetsmålsætninger eller ved andre foranstaltninger, navnlig ved fastsættelse af ensartede grænseværdier for emission, må besvares på grundlag af princippet om den effektive virkning, dvs. den højst mulige effektivitet. Når de fælles grænseværdier for emission allerede sikrer en god miljøbeskyttelse, selv om de er fastsat på nationalt niveau, er der ikke behov for kvalitetsmålsætninger med bindende virkning. Under alle omstændigheder er det ikke nødvendigt at fastsætte kvalitetsmålsætninger for så vidt angår de stoffer, der ikke er målt nogen forurening af.

65. Med hensyn til fristen i artikel 7, stk. 5, for iværksættelsen af programmerne bemærker den tyske regering, at fristen kun gælder for kvalitetsmålsætningerne i henhold til artikel 7, stk. 3.

66. Den tyske regering gør gældende, at de nationale love og administrative bestemmelser og planer opfylder de netop nævnte krav. Den tilføjer, at loven om ordningen for vandområderne, dvs. WHG, udgør et program i artikel 7, stk. 1's forstand.

67. Ifølge WHG's § 2 kræver enhver anvendelse af vand, herunder udledning, en administrativ tilladelse, hvori emissionsnormerne angives, og kriterierne for tilladelsen skal fastsættes såvel på baggrund af emissionen som forureningen af recipienten.

68. I medfør WHG's § 6 er der fastsat målsætninger for hele det tyske område, og disse målsætninger omfatter et beskyttelsesniveau, som ligger højere end Fællesskabets kvalitetsmålsætninger, selv om de ikke har bindende virkning. Målsætningerne gælder for 64 stoffer, som er tillagt prioritet, herunder 19 af de 99 stoffer, som er omtvistet i denne sag.

69. Ud over de målsætninger, der er fastsat for hele det tyske område, skal alle tilladelser ifølge regeringen også overholde visse lokale eller regionale målsætninger. De handlingsplaner for vandområder, som er fastsat af delstaterne, indeholder dog ikke konsekvent målsætninger for alle stof-

fer, men kun for de stoffer, der er konstateret forurening med.

70. Den tyske regering anfører desuden, at den i samarbejde med Tysklands nabolande har fastsat forskellige grænseoverskridende handlingsprogrammer, der indeholder konkrete målsætninger om formindskelse af vandforureningen. Den tyske regering nævner f.eks. handlingsprogrammerne for Rhinen, Elben, Weser og Donau såvel som visse foranstaltninger inden for rammerne af de henstillinger, som er vedtaget under forskellige internationale konferencer vedrørende beskyttelsen af Nordsøen. Det Internationale Udvalg for Beskyttelsen af Rhinen har således vedtaget konkrete miljøkvalitetsmålsætninger i form af målsætninger vedrørende koncentrationen af forurenede stoffer.

71. Forbundsrepublikken Tyskland har ligeledes for yderligere at begrænse vandforureningen vedtaget en række bestemmelser vedrørende sammensætningen og anvendelsen af stoffer eller grupper af stoffer samt af produkter i henhold til direktivets artikel 7, stk. 4. Lovgivningen om kemiske produkter og om plantebeskyttelsesmidler såvel som bekendtgørelserne om plantebeskyttelse indeholder således programmer med specifikke bestemmelser vedrørende visse stoffer, herunder 10 af de omtvistede 99 stoffer. Disse specifikke bestemmelser bidrager ligeledes til at undgå eller begrænse emissionen fra udefinerede kilder.

Stillingtagen

72. Det arsenal af love, administrativt fastsatte bestemmelser og planforanstaltninger, som er fastsat af Forbundsrepublikken Tyskland, er bestemt imponerende. Imidlertid kan det ikke anses for en korrekt gennemførelse af direktivet, eftersom dette kræver vedtagelse af specifikke programmer, der indeholder kvalitetsmålsætninger for hvert enkelt vandløb.

73. Det fremgår af Domstolens praksis [11], at

»de programmer, som skal udarbejdes i henhold til direktivets artikel 7, skal være specifikke. Således svarer den målsætning om reduktion af forureningen, der forfølges med generelle programmer, ikke nødvendigvis til direktivets mere specifikke målsætning...

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

11 — Jf. de i fodnote 2 nævnte domme og særlig dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 39, 40 og 41.

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.

Det skal tilføjes, at de i de forudgående tilladelser fastsatte emissionsnormer skal beregnes i forhold til de kvalitetsmålsætninger, som er opstillet i de pågældende programmer, på grundlag af en undersøgelse af recipientvande. Desuden skal disse programmer meddeles Kommissionen på en sådan måde, at der uden vanskeligheder kan ske en åben vurdering med henblik på deres sammenligning og en harmonisering af deres iværksættelse i samtlige medlemsstater«.

74. De tyske love, administrativt fastsatte bestemmelser og planer opfylder ikke disse betingelser.

75. Med hensyn til, hvilke »stoffer, som er opført på liste II, og som er relevante for de særlige forhold i hver enkelt medlemsstat«, kan der henvises til dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg [12], hvori Domstolen fastslog, at Storhertugdømmet Luxembourg havde tilsidesat sin forpligtelse efter direktivets artikel 7 til at vedtage programmer for formindskelse af forureningen. Domstolen kom frem til dette resultat på grundlag af den simple kendsgerning, at de i direktivet omhandlede stoffer rent faktisk var blevet udledt i vandmiljøet i Luxembourg. Domstolen lod ikke bedømmelsen af, om der var tale om traktatbrud, bero på, om der faktisk var konstateret forurening af vandet med disse stoffer.

76. Programmerne har ganske vist til formål at formindske forureningen, men ved »forurening« forstås ifølge definitionen i direktivets artikel 1, stk. 2, litra e), »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«. Enhver udledning af et af de 99 stoffer fører nødvendigvis til, at det berørte vandmiljø før eller siden forurenes i henhold til denne definition. Det er derfor, at der skal udarbejdes et program, blot der foretages en eneste udledning, der indeholder et af de 99 stoffer, og ikke, som den tyske regering anfører, først, når der foreligger en »forurening« med det pågældende stof.

77. Denne opfattelse er senere blevet bekræftet af Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, hvori Dom-

12 — Præmis 20 ff.

stolen fastslog, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sin forpligtelse til at udarbejde *programmer for de stoffer, der er opført på liste II*. Domstolen fandt, at de spanske bestemmelser kun var »en række sporadiske retlige reguleringer, der ikke findes at udgøre en samlet helhed med kvalitetsmålsætninger *for hvert enkelt vandløb eller vandområde*«, og at »sådanne bestemmelser... derfor ikke (er) et program som omhandlet i direktivets artikel 7«, selv om den spanske regering anførte, at undersøgelser havde vist, at der kun fandtes 30 af de 99 stoffer i de spanske ferskvandsområder.

78. Efter min opfattelse er der ikke tvivl om, at den tyske vandløbsordning, uanset de positive resultater, der er opnået, ikke »udgør en samlet helhed med kvalitetsmålsætninger for hvert enkelt vandløb eller vandområde«.

79. Der kan således heller ikke gives den tyske regering medhold i dens sidste anbringende.

Forslag til afgørelse

80. På grundlag af disse betragtninger foreslår jeg, at Domstolen

— fastslår, at 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, med henblik på at formindske forureningen har fastlagt programmer, som indeholder kvalitetsmålsætninger for de 99 stoffer, der er opført på liste II, første led, i bilaget til direktivet, og

— pålægger Forbundsrepublikken Tyskland at betale sagens omkostninger.