CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 10 juni 1999 *

1. De Commissie heeft krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) bij het Hof beroep ingesteld met betrekking tot de wijze waarop de Bondsrepubliek Duitsland haar verplichting is nagekomen tot tenuitvoerlegging van richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd [1] (hierna: „richtlijn").

2. De Commissie verwijt de Duitse regering in het bijzonder, dat zij niet overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn programma's heeft opgesteld tot vaststelling van kwaliteitsdoelstellingen en ter vermindering van de verontreiniging door de in lijst II van de bijlage bij die richtlijn genoemde stoffen. Daarmee maakt dit beroep deel uit van een reeks beroepen wegens niet-nakoming die de Commissie tegen verschillende andere lidstaten heeft ingesteld en die tot op heden tot vijf arresten van het Hof hebben geleid. [2]

De algemene context van de richtlijn

3. De richtlijn is vastgesteld op basis van de artikelen 100 EG-Verdrag (thans artikel 94 EG) en 235 EG-Verdrag (thans artikel 308 EG). Volgens de eerste overweging van de considerans

„[is] het dringend noodzakelijk dat de lidstaten een algemene en gelijktijdige actie ondernemen ter bescherming van het aquatisch milieu van de Gemeenschap tegen verontreiniging, met name door bepaalde stoffen die persistent, toxisch en bioaccumuleerbaar zijn".

4. Artikel 2 van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten nemen alle passende maatregelen ter beëindiging van de verontreiniging van de in artikel 1 bedoelde wateren door de gevaarlijke stoffen die zijn begrepen onder de families en groepen van stoffen die worden genoemd in lijst I van de bijlage, en ter vermindering van de verontreiniging van genoemde wateren door de gevaarlijke stoffen die zijn begrepen onder de families en groepen van

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 129, blz. 23.

2 — Zie arresten van 11 juni 1998, Commissie/Luxemburg (C-206/96, Jurispr. blz. I-3401; Commissie/Griekenland (C-232/95 en C-233/95, Jurispr. blz. I-3343); 1 oktober 1998, Commissie/Italië (C-285/96, Jurispr. blz. I-5935); 25 november 1998, Commissie/Spanje (C-214/96, Jurispr. blz. I-7661), en 21 januari 1999, Commissie/België (C-207/97, Jurispr. 1999, blz. I-275).

stoffen die worden genoemd in lijst II van de bijlage, overeenkomstig deze richtlijn, die slechts een eerste stap is om dit doel te bereiken."

5. Lijst I omvat bepaalde afzonderlijke stoffen die deel uitmaken van de families en groepen van stoffen die daarin zijn opgesomd en in hoofdzaak moeten worden gekozen op basis van hun toxiciteit, persistentie en bioaccumulatie. Ingevolge artikel 6 van de richtlijn stelt de Raad voor de onder lijst I vallende stoffen de grenswaarden welke door de emissienormen niet mogen worden overschreden, alsook de kwaliteitsdoelstellingen vast.

6. Volgens de bepalingen van de bijlage bij de richtlijn omvat lijst II:

„— de stoffen die deel uitmaken van de families en groepen van stoffen genoemd in lijst I en waarvoor de grenswaarden bedoeld in artikel 6 van deze richtlijn niet worden vastgesteld,

— sommige afzonderlijke stoffen en bepaalde categorieën stoffen die deel uitmaken van onderstaande families en groepen van stoffen,

die een schadelijke werking op het water hebben, welke echter beperkt kan zijn tot een bepaald gebied en afhangt van de kenmerken van de ontvangende wateren en de plaats daarvan".

7. Artikel 7 van de richtlijn luidt:

„1. Ter vermindering van de verontreiniging van de in artikel 1 bedoelde wateren door de onder lijst II vallende stoffen, stellen de lidstaten programma's op; voor de uitvoering daarvan gebruiken zij met name de in de leden 2 en 3 vermelde middelen.

2. Voor iedere lozing die wordt verricht in de in artikel 1 bedoelde wateren en die één van de onder lijst II vallende stoffen kan bevatten, is een voorafgaande vergunning nodig, die door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat wordt verleend en waarin de emissienormen voor de lozing worden vastgesteld. Deze worden berekend aan de hand van de kwaliteitsdoelstellingen, die overeenkomstig lid 3 worden vastgesteld.

3. De in lid 1 bedoelde programma's bevatten kwaliteitsdoelstellingen voor het water, die worden opgesteld met inachtneming van de door de Raad aangenomen richtlijnen wanneer laatstgenoemde bestaan.

4. De programma's kunnen eveneens specifieke voorschriften bevatten die op de samenstelling en het gebruik van stoffen

of groepen van stoffen alsmede producten betrekking hebben; in de programma's wordt rekening gehouden met de jongste technische ontwikkelingen die economisch te verwezenlijken zijn.

5. In de programma's worden de termijnen vastgesteld voor de tenuitvoerlegging hiervan.

6. De programma's en de resultaten van de toepassing hiervan worden in beknopte vorm aan de Commissie medegedeeld.

7. De Commissie organiseert regelmatig met de lidstaten een onderlinge vergelijking van de programma's, teneinde zich ervan te vergewissen dat de tenuitvoerlegging hiervan voldoende geharmoniseerd is. Indien zij zulks nodig acht, dient zij hiertoe voorstellen ter zake in bij de Raad."

8. Ingevolge artikel 10 kunnen „een of meer lidstaten (...), in voorkomend geval, afzonderlijk of gezamenlijk, strengere voorschriften vaststellen dan die welke bij deze richtlijn worden beoogd".

9. Artikel 12 van de richtlijn bepaalt:

„1. De Raad neemt binnen een termijn van negen maanden met eenparigheid van stemmen een besluit over ieder voorstel van de Commissie dat uit hoofde van artikel 6 wordt gedaan (...)

2. De Commissie zendt, voor zover mogelijk binnen een termijn van zevenentwintig maanden na de kennisgeving van deze richtlijn, de eerste voorstellen toe die uit hoofde van artikel 7, lid 7, worden gedaan. De Raad neemt met eenparigheid van stemmen een besluit binnen een termijn van negen maanden."

10. Ten slotte bepaalt artikel 13, dat voor de toepassing van deze richtlijn de lidstaten aan de Commissie, op haar verzoek, onder meer aanvullende inlichtingen betreffende de in artikel 7 bedoelde programma's verstrekken.

11. De richtlijn, die in werking is getreden op de dag waarop zij is bekendgemaakt, 5 mei 1976, voorziet niet uitdrukkelijk in

een bepaalde termijn voor de concrete nakoming van de daarin genoemde verplichtingen.

12. Gelet op het feit dat lijst I, naast kwik en cadmium, vooral families en groepen van stoffen omvat, is de Commissie er steeds van uitgegaan, dat binnen deze groepen en families van stoffen de daartoe behorende afzonderlijke stoffen moeten worden gedefinieerd, voordat emissiegrenswaarden of kwaliteitsdoelstellingen kunnen worden vastgesteld.

13. De werkzaamheden die de Commissie daartoe in samenwerking met de lidstaten heeft verricht, hebben geleid tot de vaststelling van een lijst van 129 stoffen, die als bijlage is gevoegd bij de mededeling van de Commissie aan de Raad van 22 juni 1982 betreffende gevaarlijke stoffen die kunnen worden opgenomen in lijst I van richtlijn 76/464. [3]

14. In zijn resolutie van 7 februari 1983 betreffende de bestrijding van de waterverontreiniging [4] verklaart de Raad, dat de lijst van 129 stoffen in de mededeling van de Commissie als basis zal dienen voor verdere werkzaamheden van de Gemeenschap inzake de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

15. Na deze resolutie zijn nog drie andere stoffen toegevoegd aan de lijst, waarop thans dus 132 stoffen zijn vermeld. Voor 18 van die stoffen gelden richtlijnen van de Raad houdende vaststelling van emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen, en met betrekking tot 15 andere stoffen is op 14 februari 1990 door de Commissie een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 76/464 ingediend. [5]

16. De 99 resterende stoffen komen dus in aanmerking voor opneming in lijst I van de bijlage bij de richtlijn, maar zolang de Raad de grenswaarden voor de emissienormen van deze stoffen niet heeft vastgesteld, moeten zij worden behandeld als stoffen van lijst II. [6]

17. Blijkens de stukken betreft het bezwaar van de Commissie overigens alleen het ontbreken van programma's ter vermindering van de verontreiniging die door deze 99 stoffen is veroorzaakt en dus niet de andere stoffen van lijst II.

De ontvankelijkheid van het beroep

18. In haar verweerschrift heeft de Bondsrepubliek Duitsland een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, evenals trouwens in enkele andere tegen haar

3 — PB C 176, blz. 3.
4 — PB C 46, blz. 17.
5 — PB C 55, blz. 7.
6 — Zie de reeds aangehaalde bijlage bij de richtlijn.

gerichte beroepen wegens niet-nakoming, op grond dat de Commissie bij de vaststelling van het met redenen omkleed advies en de beslissing beroep in te stellen bij het Hof, in strijd zou hebben gehandeld met het collegialiteitsbeginsel.

19. In een arrest van 29 september 1998 [7] heeft het Hof evenwel dezelfde exceptie van niet-ontvankelijkheid ongegrond verklaard.

20. De Bondsrepubliek Duitsland heeft daarop de exceptie van niet-ontvankelijkheid ter terechtzitting ingetrokken.

De zaak ten gronde

21. In haar verzoekschrift wijst de Commissie erop, dat de lidstaten krachtens artikel 7, lid 1, juncto artikel 1 van de richtlijn, verplicht zijn programma's op te stellen die kwaliteitsdoelstellingen bevatten en die de vermindering van de waterverontreiniging binnen een bepaalde termijn tot doel hebben. Voor iedere lozing in de betrokken wateren is een voorafgaande vergunning nodig, die door de bevoegde autoriteit wordt verleend en waarin de aan de hand van de in de programma's vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen berekende emissienormen worden vastgelegd.

22. De Commissie betoogt, dat maatregelen als cumulatieve parameters of regelingen betreffende individuele stoffen, waarop de Duitse regering in de precontentieuze fase heeft gewezen, geen programma's zijn in de zin van artikel 7 van de richtlijn. Ook algemene waterzuiveringsprogramma's als die waarop de Duitse regering zich beroept, kunnen niet als een toereikende omzetting van deze bepaling worden beschouwd. De doelstelling van deze programma's, de vermindering van de algemene waterverontreiniging, valt immers niet noodzakelijkerwijs samen met de specifieke doelstelling van de richtlijn, te weten de vermindering van de waterverontreiniging door 99 welbepaalde en als bijzonder gevaarlijk aangemerkte stoffen.

23. Zelfs indien men het door de Duitse regering gestelde als vaststaand zou aannemen, namelijk dat er op het Duitse grondgebied van vóór de hereniging zelfs volgens de strengste maatstaven geen sprake was van waterverontreiniging, dan betekent dat nog niet dat zij niet verplicht zou zijn, overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn bijzondere programma's op te stellen.

24. De Duitse regering herinnert er vooraf aan, dat krachtens de derde alinea van

7 — Commissie/Duitsland (C-191/95, Jurispr. blz. I-5449, punt 51).

artikel 189 EG-Verdrag (thans artikel 249 EG) een richtlijn ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij is bestemd, verbindend is, doch dat de nationale instanties de bevoegdheid is gelaten, vorm en middelen te kiezen voor het bereiken van dit resultaat. De verwezenlijking van de doelstelling van de richtlijn, een doelmatige bescherming van het aquatisch milieu van de Gemeenschap tegen gevaarlijke stoffen, wordt volgens haar verzekerd door de gecombineerde werking van de verschillende door haar genomen nationale maatregelen („wetten in formele zin, secundaire wetgeving en planningsinstrumenten").

25. Vervolgens voert zij drie middelen aan tegen gegrondheid van het beroep van de Commissie.

Het eerste middel

26. De Duitse regering beroept zich op de mogelijkheid die in artikel 10 van de richtlijn aan de lidstaten wordt gegeven om strengere maatregelen vast te stellen dan door de richtlijn worden voorgeschreven. De richtlijn zelf voorziet in de *beëindiging* van de verontreiniging van het aquatisch milieu door de stoffen van lijst I, die bijzonder gevaarlijk worden geacht, langs de weg van door de Raad vast te stellen emissiegrenswaarden, terwijl de richtlijn voor de minder gevaarlijke stoffen van lijst II voorziet in een *vermindering* van de veroorzaakte verontreiniging door middel van de in artikel 7 genoemde programma's. Anders gezegd, volgens de richtlijn is de vaststelling van emissiegrenswaarden dus een strengere maatregel dan de vaststelling van programma's.

27. De Bondsrepubliek Duitsland heeft daarom zelf, op grond van § 7a van het Wasserhaushaltsgesetz (federale wet op het waterbeheer; hierna: „WHG"), algemene emissienormen vastgesteld, waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen de stoffen van lijst I en lijst II. Voor de lozing van afvalwater in het aquatisch milieu is een vergunning vereist. Deze wordt slechts verleend wanneer de hoeveelheid schadelijke bestanddelen van stoffen behorende tot de lijsten I en II, en van andere stoffen zo laag is als per geval op grond van de desbetreffende procedure naar de stand van de techniek mogelijk is. De vereisten daarvoor worden in verordeningen vastgelegd. De algemeen geldende grenswaarden voor de lozing in het aquatisch milieu van de bedoelde schadelijke bestanddelen worden in de bijlagen bij de verordening vastgesteld. Volgens het preventiebeginsel moeten lozingen zoveel mogelijk worden vermeden.

28. In het Duitse recht gelden daarom voor elke lozing in het aquatisch milieu de strenge algemene eisen van de emissiegrenswaarden die de richtlijn stelt voor de stoffen van lijst I. Overigens volstaat de inachtneming van de emissiegrenswaarden, zo stelt de Duitse regering, om aan de vereisten van de richtlijn te voldoen, zodat niet per geval behoeft te worden aangetoond, dat aan de kwaliteitsdoelstellingen op het gebied van het milieu is voldaan. In

ieder geval houdt het WHG rekening met de verontreiniging van het ontvangende water (Immission) doordat in § 6 WHG is bepaald, dat de lozingsvergunning wordt „geweigerd indien het gebruik dat daarvan zal worden gemaakt, afbreuk kan doen aan het algemeen welzijn [Wohl der Allgemeinheit], met name de openbare watervoorziening in gevaar kan brengen (...)".

29. Volgens de Duitse regering bevestigen de gegevens over het Duitse milieu, dat dit stelsel een strengere beschermingsregeling vormt dan de programma's van artikel 7 van de richtlijn. Met betrekking tot 35 van de 99 eerdergenoemde stoffen kan immers op grond van de vergelijking tussen de waterkwaliteitgegevens en de kwaliteitsdoelstellingen die zijn opgesteld door een groep deskundigen van de Commissie, worden geconstateerd, dat die kwaliteitsdoelstellingen op alle meetpunten voor alle in 1995 gemeten stoffen in acht waren genomen. Voor nog eens 37 van die 99 stoffen kan uit een meting van de concentratie in het aquatisch milieu worden geconcludeerd, dat ook aan de door een comité van Duitse deskundigen gestelde kwaliteitsdoelstellingen was voldaan. Voor de overblijvende 27 stoffen zijn om objectieve redenen geen meetresultaten beschikbaar, hetzij omdat deze stoffen niet of nauwelijks voorkomen, hetzij omdat bepaalde pesticiden in Duitsland verboden zijn, hetzij omdat het bij de analyse van de technische mengsels niet mogelijk is, na te gaan of de kwaliteitsdoelstellingen zijn gerespecteerd.

30. De Bondsrepubliek Duitsland concludeert daaruit, dat „de vaststelling van emissiegrenswaarden een strengere maatregel is dan het opstellen van programma's met kwaliteitsdoelstellingen". Daarom is zij van mening, dat artikel 7 geen toepassing vindt.

31. De Commissie is van mening, dat de lidstaten zich slechts op artikel 10 van de richtlijn kunnen beroepen wanneer de strengere nationale maatregelen gepaard gaan met de inachtneming van alle bindende voorschriften van de richtlijn. In ieder geval is niet juist, dat het vaststellen van emissiegrenswaarden een strengere maatregel is dan het vaststellen van programma's overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn. Uit artikel 7, lid 3, van de richtlijn volgt immers, dat de programma's kwaliteitsdoelstellingen moeten bevatten, die voor bepaalde wateren en aan de hand van de gewenste waterkwaliteit moeten worden vastgesteld.

Beoordeling

32. Om te beginnen moet worden bedacht, dat het onderhavige geschil uitsluitend betrekking heeft op 99 stoffen van lijst I. Voor die stoffen bepaalt de richtlijn dat de

Raad op voorstel van de Commissie „grenswaarden vaststelt welke door de emissienormen niet mogen worden overschreden".

33. Aangezien de Raad nog niet tot deze vaststelling is overgegaan, past de Bondsrepubliek Duitsland de grenswaarden toe die zij zelf heeft vastgesteld.

34. Het geschil komt voort uit het feit, dat volgens de bijlage bij de richtlijn lijst II „de stoffen (omvat) die deel uitmaken van de families en groepen van stoffen genoemd in lijst I en waarvoor de grenswaarden bedoeld in artikel 6 van deze richtlijn niet worden vastgesteld". Met andere woorden, die stoffen dienen voorshands te worden behandeld als stoffen van lijst II.

35. Wat deze stoffen betreft, bepaalt artikel 7 dat de lidstaten programma's moeten opstellen, die zij met name met de volgende middelen moeten uitvoeren:

— een stelsel van voorafgaande vergunningen;

— emissienormen;

— kwaliteitsdoelstellingen voor de wateren.

36. De Bondsrepubliek Duitsland past een stelsel van voorafgaande vergunningen toe, alsmede emissienormen in de vorm van grenswaarden. Daarentegen heeft zij programma's noch kwaliteitsdoelstellingen opgesteld.

37. Als eerste middel betoogt de Bondsrepubliek, dat zij daartoe niet verplicht is, omdat zij door het vaststellen van grenswaarden „strengere maatregelen" heeft genomen in de zin van artikel 10 van de richtlijn (zoals hiervóór in punt 7 weergegeven).

38. De Commissie voert echter terecht aan, dat een lidstaat op grond van artikel 10 niet het systeem van de richtlijn mag verstoren door sommige bepalingen daarvan buiten toepassing te laten met het excuus dat hij ten aanzien van een enkel onderwerp (in casu: de grenswaarden) strengere voorschriften heeft vastgesteld.

39. Tegen de toepassing van grenswaarden voor stoffen waarvoor de Raad nog niet dergelijke waarden heeft vastgesteld, kan als zodanig geen bezwaar worden gemaakt. Dit betekent echter niet, dat de lidstaat geen programma's met kwaliteitsdoelstellingen voor water behoeft op te stellen. Zolang de Raad immers zijn taak ex

artikel 6 niet heeft vervuld, is artikel 7 van toepassing.

40. Overigens heeft de Bondsrepubliek Duitsland in dupliek betoogd, dat zij „een beschermingsstelsel hanteert dat met dat van artikel 6 overeenkomt". Ook wanneer dit zo is, is zij niettemin verplicht kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen. Dit artikel bepaalt immers in lid 2, dat de Raad „kwaliteitsdoelstellingen voor de onder lijst I vallende stoffen" dient vast te stellen. Wanneer de Bondsrepubliek Duitsland optreedt waar de Raad heeft nagelaten, wat de vaststelling van grenswaarden betreft, dient zij ook op te treden waar zijzelf heeft nagelaten, wat de vaststelling van kwaliteitsdoelstellingen betreft.

41. Het belang dat de communautaire wetgever aan kwaliteitsdoelstellingen hecht, blijkt ook uit artikel 6, lid 3: „De overeenkomstig lid 1 vastgestelde grenswaarden zijn van toepassing, behoudens in de gevallen waarin een lidstaat, volgens een door de Raad op voorstel van de Commissie vastgestelde controleprocedure, tegenover de Commissie kan aantonen dat de overeenkomstig lid 2 vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen, of strengere door de Gemeenschap vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen, in het gehele eventueel door de lozingen beïnvloede geografische gebied zijn bereikt en voortdurend worden gehandhaafd dankzij de actie die ondermeer door deze lidstaat wordt gevoerd." Hieruit blijkt de grote waarde die de communautaire wetgever hecht aan kwaliteitsdoelstellingen, aangezien op het punt van de naleving van de grenswaarden wel een uitzondering mag worden gemaakt, maar niet ten aanzien van de naleving van de kwaliteitsdoelstellingen.

42. Eveneens terecht betoogt de Commissie, dat de programma's met kwaliteitsdoelstellingen ook betrekking moeten hebben op verontreiniging door schadelijke stoffen van ongespecificeerde herkomst. Een lozing die is veroorzaakt door een gedraging die aan een bepaald persoon kan worden toegerekend, is immers ook een „lozing" in de zin van de richtlijn.

43. Overigens kan ik mij evenmin verenigen met de andere argumenten die de Duitse regering aanvoert voor haar stelling, dat artikel 7 in omstandigheden als de onderhavige niet van toepassing is.

44. In de eerste plaats is in de opzet van de richtlijn de vaststelling van emissiegrenswaarden door de Raad ontegenzeglijk gericht op de beëindiging van de waterverontreiniging door de stoffen van lijst I.

45. Men mag er echter niet van uitgaan, zoals de Duitse regering doet, dat de vaststelling van emissiegrenswaarden *naar haar aard* tot beëindiging van de verontreiniging

leidt. Die beëindiging is geheel afhankelijk van het niveau van de gekozen waarden.

46. Het argument van de Duitse regering, dat de richtlijn zelf de *methode* van emissiegrenswaarden op zich als een strenger middel beschouwt dan de in artikel 7 bedoelde programma's, moet dus als ongefundeerd worden afgewezen.

47. In de tweede plaats stelt de Duitse regering met een beroep op de concrete verontreinigingssituatie, dat de door haar gekozen maatregelen strenger zijn, aangezien volgens haar „de essentie van artikel 10 en andere vergelijkbare bepalingen van verhoogde bescherming is, dat de vraag, of de nationale regeling strenger is, in de regel alleen op grond van de in concreto bereikte verbetering van het milieu kan worden beantwoord".

48. In dit verband beroept de Bondsrepubliek Duitsland zich echter uitsluitend op het feit, dat door toepassing van de grenswaardenmethode bij 72 van de stoffen waar het hier om gaat, de door een groep deskundigen van de Commissie en een comité van Duitse deskundigen gestelde kwaliteitsdoelstellingen in acht worden genomen. [8]

8 — Zie hiervóór, punt 28.

49. Het is veelzeggend, hoe de Duitse regering de uit deze constatering te trekken conclusie formuleert. De inachtneming van de genoemde kwaliteitsdoelstellingen bewijst volgens haar namelijk, dat de vaststelling van emissiegrenswaarden „een beschermingsstelsel vormt dat in feite ten minste gelijkwaardig is aan dat van de programma's" en dat derhalve „de bestaande regeling ten minste even effectief, zo niet effectiever is". Mijns inziens kan echter de inachtneming van deze kwaliteitsdoeleinden niet dienen als bewijs dat de door de Duitse autoriteiten gekozen methode strenger is dan die van de programma's van de richtlijn, doch hoogstens dat dit eveneens een effectieve methode is om de verontreiniging terug te dringen.

50. Het resultaat dat de Duitse autoriteiten zeggen te hebben bereikt, te weten de vermindering van de verontreiniging, is niets anders dan wat zij hadden moeten bereiken met behulp van de in artikel 7 voorgeschreven programma's.

51. Deze constatering geldt ook voor de waterkwaliteitskaarten van Duitsland, waaruit volgens de Duitse regering „een voortdurende verbetering van de kwaliteit van de waterlopen in de laatste twintig jaar blijkt".

52. Dit neemt echter niet weg, dat een lidstaat zich niet met een beroep op het feit dat hij de in een communautaire richtlijn genoemde resultaten heeft bereikt, eraan

kan onttrekken de specifieke maatregelen te treffen die de richtlijn voorschreef.

53. De Bondsrepubliek Duitsland kan derhalve niet met een beroep op artikel 10 van de richtlijn de opstelling van programma's met kwaliteitsdoelstellingen achterwege laten.

Het tweede middel

54. Met het tweede middel betoogt de Duitse regering, dat de haar verweten niet-nakoming „de consequentie is van het stilzitten van de Commissie zelf". Zij betwijfelt namelijk „de wettigheid van een actie van de Commissie jegens een lidstaat uit hoofde van ontoereikende omzetting van artikel 7 (...) met betrekking tot de 99 stoffen. Deze behoren immers tot lijst I en vallen alleen binnen de werkingssfeer van artikel 7 omdat de Commissie haar verplichting niet is nagekomen om krachtens artikel 6 op communautair niveau uniforme emissiegrenswaarden voor deze stoffen op te stellen."

55. Volgens de Duitse regering is het „een algemeen rechtsbeginsel, dat met name in § 162 van het Duitse burgerlijk wetboek is neergelegd, dat degene die te eigen bate in strijd met de goede trouw de vervulling van een voorwaarde belet of veroorzaakt, zich daarop niet kan beroepen".

Beoordeling

56. In dit verband dient, met de Commissie, te worden geconstateerd dat de richtlijn zelf voorschrijft, welke maatregelen de lidstaten moeten nemen ingeval de Raad de emissiegrenswaarden voor stoffen van lijst I niet vaststelt.

57. Zelfs wanneer dit niet het geval was, is toch in ieder geval oude en gevestigde rechtspraak [9], dat „de eventuele fout van de Commissie, waarvoor deze op haar beurt in rechte aansprakelijk kan worden gesteld, in geen enkel opzicht van invloed kan zijn op het beroep wegens schending van het Verdrag". Zo oordeelde het Hof eveneens [10] dat „het niet uitvoeren door de Raad van de op hem rustende verplichtingen, verweersters niet van nakoming harer verplichtingen ontheft", omdat „de struc-

9 — Zie arrest van 14 december 1962, Commissie/Luxemburg en België (2/62 en 3/62, Jurispr. blz. 855, in het bijzonder blz. 864).

10 — Zie arrest van 13 november 1964, Commissie/Luxemburg en België (90/63 en 91/63, Jurispr. blz. 1281, in het bijzonder blz. 1293).

tuur van het Verdrag voor de lidstaten het verbod van eigenrichting met zich brengt".

58. Een lidstaat kan zich dus niet met succes beroepen op een eventueel nalaten van een communautaire instelling als de Commissie, in een poging om te ontkomen aan een eventuele vaststelling door het Hof dat die lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen.

Het derde middel

59. Ten slotte stelt de Duitse regering, dat de Duitse waterwetgeving in alle opzichten beantwoordt aan de vereisten van artikel 7 van de richtlijn.

60. Zij wijst hiervoor op de volgende punten.

61. Wat het rechtskarakter van de in artikel 7 bedoelde programma's betreft, moet worden erkend, dat de lidstaten bevoegd zijn ten aanzien van de keuze van vorm en middelen.

62. Wat de inhoud van de programma's betreft, verplicht artikel 7 de lidstaten ondubbelzinnig, de vergunningsvoorwaarde van lid 2 in nationaal recht om te zetten. Of, en zo ja, in hoeverre de lidstaten kunnen afzien van de vaststelling van de in lid 3 genoemde kwaliteitsdoelstellingen, is een vraag die kan worden beantwoord door een uitlegging van artikel 7 op basis van het beginsel van het nuttig effect. Uiteindelijk gaat het erom, te bepalen wat de meest efficiënte manier is om het gemeenschapsrecht ten uitvoer te leggen. Volgens artikel 7 van de richtlijn beogen de programma's de vermindering van de waterverontreiniging. Het begrip „verontreiniging" wordt gedefinieerd in artikel 1, lid 2, sub e, van de richtlijn als „het direct of indirect door de mens lozen van stoffen of energie in het aquatisch milieu (...)". Kwaliteitsdoelstellingen ter vermindering van verontreiniging zijn op grond daarvan steeds — en alleen dan — vereist in geval van een verontreiniging in de zin van deze bepaling.

63. Wat de rechtskracht van de programma's betreft, benadrukt de Duitse regering, dat de emissienormen, vastgesteld in de in artikel 7, lid 2, bedoelde lozingsvergunningen, slechts zin hebben, wanneer zij bindend zijn. Daarentegen kunnen de in artikel 7, lid 3, bedoelde kwaliteitsdoelstellingen als zodanig niet bindend zijn, aangezien zij slechts een uitdrukking vormen van het op milieugebied gewenste ideaal en op zich het gedrag van de burger niet kunnen beïnvloeden. Volgens de Duitse regering „krijgen de kwaliteitsdoelstellingen pas bindende werking, wanneer tot de burger gerichte normen worden opgesteld waar-

mee deze kwaliteitsdoelstellingen worden nagestreefd".

64. Wanneer men artikel 7, lid 3, en artikel 6 van de richtlijn naast elkaar legt, blijkt volgens de Duitse regering, dat eerstgenoemde bepaling geen absolute bindende werking voor de kwaliteitsdoelstellingen vereist; zij vormen een „vangnet", dat een minimumniveau van milieubescherming biedt. Of dit minimumniveau van bescherming moet worden bereikt door de definitie van kwaliteitsdoelstellingen of met andere middelen, hoofdzakelijk door vaststelling van uniforme emissiegrenswaarden, is een vraag die moet worden beantwoord aan de hand van het doelmatigheidsbeginsel, dat wil zeggen de grootst mogelijke efficiëntie. Wanneer met uniforme emissiegrenswaarden, ook al zijn deze op nationaal niveau vastgesteld, een gezond milieu wordt bereikt, bestaat er geen behoefte aan bindende kwaliteitsdoelstellingen. In elk geval behoeven voor stoffen waarbij geen verontreiniging is gemeten, geen kwaliteitsdoelstellingen te worden vastgesteld.

65. Met betrekking tot de termijn die in artikel 7, lid 5, wordt genoemd voor de tenuitvoerlegging van de programma's, merkt de Duitse regering op, dat deze slechts geldt voor de in artikel 7, lid 3, bedoelde kwaliteitsdoelstellingen.

66. De Duitse regering houdt staande, dat aan bovengenoemde vereisten is voldaan door de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en planningsinstrumenten. Voorts is de wet op het waterbeheer, de WHG, volgens haar een programma in de zin van artikel 7, lid 1.

67. Krachtens artikel 2 WHG is voor alle watergebruik, dus ook lozingen, immers een administratieve vergunning vereist, waarin de emissienormen moeten zijn vermeld; in de criteria voor vergunningverlening moet zowel met de lozing als met de verontreiniging van het milieu waarin wordt geloosd, rekening zijn gehouden.

68. Krachtens artikel 6 WHG zijn voor het gehele Duitse grondgebied doelstellingen vastgesteld, die leiden tot een hoger beschermingsniveau dan de kwaliteitsdoelstellingen van de Gemeenschap, ook al zijn zij niet bindend. Zij gelden voor 64 stoffen die als prioritair worden aangemerkt, waaronder 19 van de 99 stoffen waarop het onderhavige geval betrekking heeft.

69. Naast de voor het gehele Duitse grondgebied gestelde doelstellingen moeten bij de vergunningverlening tevens bepaalde plaatselijke of regionale doelstellingen in acht worden genomen. De door de deelstaten opgestelde waterbeheerplannen bevatten echter niet systematisch doelstellingen voor alle stoffen maar uitsluitend voor stoffen

ten aanzien waarvan verontreiniging is geconstateerd.

70. De Duitse regering voert voorts aan, dat zij in samenwerking met de buurlanden verschillende grensoverschrijdende actieprogramma's met concrete doelstellingen ter vermindering van de waterverontreiniging heeft opgesteld. Als voorbeeld noemt zij in dit verband de actieprogramma's voor de Rijn, de Elbe, de Weser, de Donau, alsmede de maatregelen in het kader van de aanbevelingen die zijn opgesteld tijdens verschillende internationale conferenties voor de bescherming van de Noordzee. Zo heeft de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn concrete doelstellingen voor de kwaliteit van het milieu gesteld in de vorm van doelstellingen betreffende de concentratie van stoffen.

71. Teneinde de waterverontreiniging verder te verminderen, heeft de Bondsrepubliek Duitsland tevens, conform artikel 7, lid 4, van de richtlijn, tal van voorschriften vastgesteld die op de samenstelling en het gebruik van stoffen of groepen van stoffen alsmede producten betrekking hebben. Zo zijn er wetten inzake chemische producten en gewasbeschermingsmiddelen, alsook verordeningen inzake gewasbescherming, die programma's bevatten met speciale voorschriften voor bepaalde stoffen, waaronder 10 van de onderhavige 99 stoffen. Ook deze specifieke voorschriften dragen ertoe bij, dat lozingen uit niet nader gespecificeerde bronnen worden voorkomen of tegengegaan.

Beoordeling

72. Het door de Bondsrepubliek Duitsland in stelling gebrachte arsenaal aan wetgeving, bestuursmaatregelen en overeenkomsten is ongetwijfeld indrukwekkend. Toch is het niet te beschouwen als een correcte uitvoering van de richtlijn, waar deze de opstelling van specifieke programma's met voor iedere waterloop vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen vereist.

73. Het is immers vaste rechtspraak [11], dat

„(...) de krachtens de artikel 7 van de richtlijn op te stellen programma's specifieke programma's moeten zijn. De in algemene saneringsprogramma's nagestreefde doelstelling van vermindering van de verontreiniging is niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming met het meer specifieke doel van de richtlijn (...)

De specificiteit van de betrokken programma's bestaat hierin, dat zij een totale en samenhangende benadering moeten inhouden, met het karakter van een concrete en gestructureerde planning die het hele nationale grondgebied omvat en betrekking

11 — Zie de in voetnoot 2 aangehaalde arresten, in het bijzonder arrest Commissie/België (punten 39, 40 en 41).

heeft op de vermindering van de verontreiniging veroorzaakt door alle stoffen van lijst II die in de nationale context van elke lidstaat van belang zijn, gelet op de in diezelfde programma's vastgestelde doelstellingen voor de ontvangende wateren. Zij onderscheiden zich dus zowel van een algemeen saneringsprogramma als van een geheel van concrete maatregelen ter beperking van de waterverontreiniging.

Daaraan moet worden toegevoegd, dat de in de voorafgaande vergunningen neergelegde emissienormen moeten worden berekend op basis van de in de betrokken programma's vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen die het resultaat zijn van het onderzoek van de ontvangende wateren. Deze programma's moeten overigens in een zodanige vorm aan de Commissie worden meegedeeld, dat zij gemakkelijk kunnen worden onderzocht met het oog op een onderlinge vergelijking en een geharmoniseerde toepassing ervan in alle lidstaten."

74. Het Duitse kader van wetgeving, bestuursmaatregelen en overeenkomsten beantwoordt niet aan deze criteria.

75. Welke zijn „de stoffen van lijst II die in de nationale context van elke lidstaat van belang zijn"? Deze vraag dient te worden beantwoord aan de hand van het arrest Commissie/Luxemburg [12], waarin het Hof de niet-nakoming door het Groothertogdom Luxemburg constateerde, van zijn verplichting krachtens artikel 7 van de richtlijn om de programma's tot vermindering van de verontreiniging vast te stellen. Het Hof kwam tot deze conclusie op grond van het enkele feit, dat in Luxemburg wel degelijk in de richtlijn bedoelde stoffen in het aquatisch milieu waren geloosd. Het liet het bestaan van de niet-nakoming niet afhangen van de constatering, dat de wateren door die stoffen inderdaad verontreinigd waren.

76. De programma's beogen weliswaar de vermindering van de verontreiniging, maar de richtlijn definieert in artikel 1, lid 2, sub e, de term „verontreiniging" als „het direct of indirect door de mens lozen van stoffen of energie in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de eco-systemen in het water kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd". Welnu, elke lozing van één van de 99 stoffen zal immers vroeg of laat leiden tot verontreiniging, in de zin van deze definitie, van het aquatisch milieu waarin is geloosd. Daarom is reeds de lozing zelf van één van de 99 stoffen reden om deze in het programma op te nemen en niet, zoals de Duitse regering stelt, de „verontreiniging" door de betrokken stof.

77. Deze opvatting werd nadien door het Hof bevestigd in het arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, waarin het Hof

12 — Reeds aangehaald, punten 20 e.v.

vaststelde, dat het Koninkrijk Spanje zijn verplichting niet was nagekomen om programma's op te stellen voor *de stoffen die vallen onder lijst II*. Het Hof oordeelde namelijk, dat de Spaanse wetgeving niet anders was dan „een reeks van op zichzelf staande normatieve maatregelen, die geen samenhangend stelsel van kwaliteitsdoelstellingen *voor een bepaalde waterloop of waterbekken* kunnen vormen en (...) derhalve niet als een programma in de zin van artikel 7 van de richtlijn [kon] worden aangemerkt", ofschoon de Spaanse regering stelde, dat uit studies was gebleken dat slechts 30 van de 99 stoffen in de Spaanse continentale wateren voorkwamen.

78. Het lijkt mij niet voor discussie vatbaar, dat de Duitse rechtsregels met betrekking tot het waterbeheer, niettegenstaande de positieve resultaten ervan, niet kunnen worden aangemerkt als „een samenhangend stelsel van kwaliteitsdoelstellingen voor een bepaalde waterloop of waterbekken".

79. Daarom moet ook het laatste middel van de Duitse regering ongegrond worden verklaard.

Conclusie

80. Na dit onderzoek geef ik het Hof in overweging:

— vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet overeenkomstig artikel 7 van richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, programma's met kwaliteitsdoelstellingen op te stellen ter vermindering van de verontreiniging door 99 stoffen van lijst II, eerste streepje, van de bijlage bij die richtlijn, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens het EG-Verdrag op haar rusten;

— de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten te verwijzen.