FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 10 juni 1999 *

1. Kommissionen har med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan med anledning av det sätt på vilket Förbundsrepubliken Tyskland har uppfyllt sin skyldighet att genomföra rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö [1] (nedan kallat direktivet).

2. Närmare bestämt har kommissionen ifrågasatt att den tyska regeringen i strid med artikel 7 i direktivet har underlåtit att upprätta program med kvalitetsmål för att begränsa förorening genom ämnena i förteckning II i bilagan till direktivet. I det avseendet ingår denna talan i en serie fördragsbrottsförfaranden som kommissionen har inlett mot flera medlemsstater, vilka för närvarande har föranlett domstolen att meddela fem domar. [2]

Direktivets allmänna system

3. I första övervägandet i ingressen till direktivet, som antogs på grundval av artiklarna 100 i EG-fördraget (nu artikel 94 EG) och 235 i EG-fördraget (nu artikel 308 EG), anges följande:

"Det är angeläget att medlemsstaterna snarast möjligt och samtidigt vidtar övergripande åtgärder för att skydda gemenskapens vattenmiljö mot förorening, särskilt sådan som orsakas av vissa svårnedbrytbara, giftiga och bioackumulerbara ämnen."

4. I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall i enlighet med detta direktiv vidta lämpliga åtgärder dels för att hindra att de vatten som anges i artikel 1 förorenas av farliga ämnen som ingår i familjerna och grupperna av ämnen i förteckning I i bilagan, dels för att minska föroreningen av dessa vatten genom farliga ämnen som ingår i familjerna och grupperna av ämnen i förteckning II i bilagan.

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 129, s. 23; svensk specialutgåva område 15, volym 2, s. 46.

2 — Se domarna av den 11 juni 1998 i mål C-206/96, kommissionen mot Luxemburg (REG 1998, s. I-3401), samt i de förenade målen C-232/95 och C-233/95, kommissionen mot Grekland (REG 1998, s. I-3343), dom av den 1 oktober 1998 i mål C-285/96, kommissionen mot Italien (REG 1998, s. I-5935), dom av den 25 november 1998 i mål C-214/96, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-7661), samt dom av den 21 januari 1999 i mål C-207/97, kommissionen mot Belgien (REG 1999, s. I-275).

Bestämmelserna i detta direktiv utgör endast ett första steg för att uppnå detta mål."

5. Förteckning I innehåller vissa enskilda ämnen som ingår i familjerna och grupperna av ämnen som anges i sagda förteckning, utvalda främst med hänsyn till giftighet, svårnedbrytbarhet och bioackumulerbarhet. Enligt artikel 6 i direktivet skall rådet fastställa gränsvärden för ämnena i förteckning I som inte får överskridas i utsläppsnormerna samt kvalitetsmål.

6. Enligt bestämmelserna i bilagan till direktivet omfattar förteckning II

"— ämnen som hör till familjerna och grupperna i förteckning I men för vilka sådana gränsvärden som avses i artikel 6 i detta direktiv inte har fastställts,

— vissa enskilda ämnen och kategorier av ämnen som hör till de familjer och grupper av ämnen som förtecknas nedan,

vilka har en skadlig inverkan på vattenmiljön, vilken inverkan dock kan begränsas till ett givet område och som beror på recipientens särskilda egenskaper och belägenhet."

7. I artikel 7 i direktivet anges följande:

"1. För att begränsa förorening av de vatten som avses i artikel 1 genom ämnena i förteckning II skall medlemsstaterna upprätta program, vid vilkas genomförande de metoder som nämns i punkt 2 och 3 skall tillämpas.

2. Förhandstillstånd skall krävas för alla utsläpp som sker till de vatten som avses i artikel 1 och som kan innehålla något av ämnena i förteckning II. Genom tillståndet, som meddelas av den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten, skall utsläppsnormer fastställas, vilka skall grundas på de kvalitetsmål som fastställs enligt punkt 3.

3. Programmen som avses i punkt 1 skall innehålla kvalitetsmål för vatten, vilka skall överensstämma med befintliga rådsdirektiv.

4. Programmen får även innehålla särskilda bestämmelser om sammansättningen och användningen av ämnen eller grupper av

ämnen och varor, varvid hänsyn skall tas till de senaste tekniska framstegen i den utsträckning det framstår som ekonomiskt rimligt.

åtgärder än de som föreskrivs genom detta direktiv".

9. Artikel 12 i direktivet har följande lydelse

5. Programmen skall innehålla tidsfrister för genomförandet.

«1. Rådet skall inom nio månader enhälligt fatta beslut om de förslag som kommissionen lämnat i enlighet med artikel 6 och om de förslag som avser mätmetoder ....

6. Sammanfattningar av programmen och resultaten av deras genomförande skall lämnas till kommissionen.

2. Kommissionen skall, om möjligt inom 27 månader efter anmälan av detta direktiv, överlämna de första förslagen som har utarbetats i enlighet med artikel 7.7. Rådet skall enhälligt fatta beslut inom nio månader."

7. För att säkerställa att programmen genomförs på ett samordnat sätt skall kommissionen i samråd med medlemsstaterna tillse att jämförande utvärderingar regelbundet utförs. Om kommissionen anser det lämpligt, skall den tillställa rådet lämpliga förslag i detta syfte."

10. Slutligen anges det i artikel 13 att för genomförandet av direktivet skall medlemsstaterna på begäran av kommissionen bland annat tillhandahålla ytterligare uppgifter om de program som avses i artikel 7.

8. I artikel 10 föreskrivs att "[o]m det är lämpligt får en eller flera medlemsstater enskilt eller tillsammans vidta strängare

11. I direktivet, som trädde i kraft samma dag som det kungjordes, det vill säga den 5 maj 1976, föreskrevs ingen bestämd

frist för det konkreta genomförandet av de i direktivet föreskrivna skyldigheterna.

12. Förteckning I omfattar, bortsett från kvicksilver och kadmium, huvudsakligen familjer och grupper av ämnen. Kommissionen har därför alltid ansett att det är nödvändigt att inom dessa grupper och familjer definiera vilka enskilda ämnen som avses, innan det är möjligt att definiera gränsvärden för utsläpp och kvalitetsmål.

13. Det arbete som kommissionen har utfört i detta syfte i samarbete med medlemsstaterna har utmynnat i att en förteckning över 129 ämnen upprättats, vilken bifogats kommissionens meddelande till rådet av den 22 juni 1982 om farliga ämnen som kan omfattas av förteckning I i direktiv 76/464. [3]

14. I sin resolution av den 7 februari 1983 om bekämpning av vattenförorening [4] preciserade rådet att förteckningen över de 129 ämnen som anges i kommissionens meddelande skall utgöra underlag för gemenskapens fortsatta arbete med att genomföra direktivet.

15. Efter att denna resolution utfärdades, har ytterligare tre ämnen tillförts förteckningen i fråga, som således omfattade 132 ämnen. Bland dessa är 18 föremål för rådsdirektiv som omfattar gränsvärden för utsläpp och kvalitetsmål och 15 andra har givit upphov till ett förslag till rådsdirektiv om ändring av direktiv 76/464, vilket kommissionen lade fram den 14 februari 1990. [5]

16. Kvarvarande 99 ämnen är lämpade att upptas i förteckning I i bilagan till direktivet, men så länge som rådet inte har fastställt gränsvärden för utsläpp av dessa ämnen skall de behandlas som ämnen i förteckning II. [6]

17. Det framgår dessutom av handlingarna i målet att kommissionens anmärkning endast avser de program som syftar till att minska förorening som orsakas av dessa 99 ämnen och således inte berör de övriga ämnen som omfattas av förteckning II.

Upptagande till sakprövning

18. I sitt svaromål framställde Förbundsrepubliken Tyskland en invändning om rättegångshinder, vilket den för övrigt hade gjort i flera andra mål där den var föremål

3 — EGT C 176, s. 3.
4 — EGT C 46, s. 17.
5 — EGT C 55, s. 7.
6 — Se bilagan till det ovannämnda direktivet.

för talan om fördragsbrott, med åberopande av att kommissionen skulle ha antagit beslutet att väcka talan vid domstolen med åsidosättande av kollegialitetsprincipen.

19. I en dom av den 29 september 1998 [7] ogillade domstolen samma invändning om rättegångshinder.

20. Under dessa omständigheter återtog Förbundsrepubliken Tyskland sin invändning om rättegångshinder.

Prövning i sak

21. Kommissionen har i sin ansökan påpekat att i enlighet med artikel 7.1 i direktivet, jämförd med artikel 1 i detsamma, är medlemsstaterna skyldiga att upprätta program med kvalitetsmål för att minska vattenförorening inom en bestämd tidsperiod. Varje utsläpp i berörda vatten skall omfattas av ett förhandstillstånd som meddelas av den behöriga myndigheten, vilken fastställer utsläppsnormer som beräknas på grundval av de kvalitetsmål som fastställs i programmen.

22. Kommissionen hävdar att åtgärder liknande de kumulativa parametrar eller den lagstiftning om enskilda ämnen som den tyska regeringen har hänvisat till under det administrativa förfarandet inte utgör program i den mening som avses i artikel 7 i direktivet. Att det förekommer allmänna program för vattenrening liknande dem som den tyska regeringen har åberopat kan inte heller anses utgöra ett tillräckligt införlivande av bestämmelsen i fråga. Målsättningen med programmen, nämligen att minska den allmänna föroreningen av vatten, motsvarar inte nödvändigtvis direktivets specifika målsättning, som är att minska vattenförorening som förorsakas av 99 bestämda ämnen som klassificeras som särskilt farliga.

23. Kommissionen har därtill anfört att även om man anser det vara fastslaget att, som den tyska regeringen har gjort gällande, det i Tyskland före återföreningen inte förekom någon vattenförorening ens enligt de striktaste kriterier, befriar detta inte den tyska regeringen från skyldigheten att upprätta särskilda program i enlighet med artikel 7 i direktivet.

24. Den tyska regeringen har inledningsvis erinrat om att ett direktiv enligt artikel 189

7 — Se dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-5449), punkt 51.

tredje stycket i EG-fördraget (nu artikel 249 EG) är bindande för varje medlemsstat till vilket det är riktat med avseende på det resultat som skall uppnås, men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Den sammantagna verkan av de olika nationella åtgärder ("lagar i formellt hänseende, sekundärlagstiftning och planeringsinstrument") som den har antagit skulle nämligen garantera att direktivets syfte uppnås, nämligen att gemenskapens vattenmiljö ges ett effektivt skydd mot de farliga ämnena.

25. Den tyska regeringen har åberopat tre grunder för att bestrida att talan skulle vara välgrundad.

Den första grunden

26. Den tyska regeringen har åberopat den i ovannämnda artikel 10 föreskrivna möjligheten att vidta strängare åtgärder än dem som föreskrivs i direktivet. I det avseendet har den gjort gällande att det i direktivet föreskrivs att förorening av vattenmiljön med de ämnen som anges i förteckning I, vilka anses vara särskilt farliga, skall *hindras* genom att rådet fastställer utsläppsvärden. För mindre farliga ämnen som omfattas av förteckning II, föreskrivs däremot i direktivet att föroreningen som dessa orsakar skall *minska* genom de program som avses i artikel 7. Med andra ord anses det i direktivet att fastställelsen av gränsvärden för utsläpp utgör en striktare åtgärd än programmen.

27. Förbundsrepubliken Tyskland har själv, med stöd av 7a § Wasserhaushaltsgesetz (vattenhushållningslagen, nedan kallad WHG), fastställt allmänna gränsvärden för utsläpp, utan någon åtskillnad mellan ämnena i förteckning I respektive II. För utsläpp av avloppsvatten i vattenmiljön krävs ett administrativt tillstånd. Detta tillstånd beviljas endast då halten av förorenande ämnen som omfattas av förteckningarna I eller II, eller av andra ämnen, är så låg som möjligt i förhållande till tillgänglig teknik. Dessa krav fastställs genom förordning. I bilagorna till förordningen fastställs de gränsvärden som är enhetligt tillämpliga på utsläpp i vattenmiljön av de i förevarande mål förorenande ämnena. Enligt försiktighetsprincipen skall därigenom varje utsläpp i största möjliga utsträckning undvikas.

28. Enligt tysk rätt skulle således varje utsläpp i vattenmiljön omfattas av strikta allmänna krav avseende de gränsvärden för utsläpp som i direktivet föreskrivs för de ämnen som omfattas av förteckning I. För övrigt är iakttagandet av gränsvärdena för utsläpp tillräckligt, hävdar den tyska regeringen, för att uppfylla direktivets krav utan att det är nödvändigt att i varje enskilt fall bevisa att kvalitetsmålen för miljön uppfylls. Under alla omständigheter skulle

WHG beakta förorening i värdmiljön (emission), eftersom det i 6 § WHG föreskrivs att begäran om utsläppstillstånd skall "avslås i den mån som den planerade användningen kan skada allmänintresset [Wohl der Allgemeinheit] och särskilt då den kan äventyra den offentliga vattenförsörjningen ...".

29. Enligt den tyska regeringen stöder uppgifter avseende den tyska miljön konstaterandet att systemet utgör en strängare skyddsåtgärd än de program som avses i artikel 7 i direktivet. För 35 av de 99 ovannämnda ämnena skulle det nämligen av en jämförelse mellan uppgifter om vattenkvaliteten och de kvalitetsmål som utarbetats av en expertgrupp från kommissionen vara möjligt att konstatera att kvalitetsmålen uppnås på samtliga platser för provtagningar och mätningar som kontrollerats med avseende på samtliga ämnen som blivit uppmätta under år 1995. För 37 andra ämnen bland dessa 99 skulle det av en kontroll av deras koncentration i vattenmiljön vara möjligt att dra slutsatsen att även de förslag till kvalitetsmål som lagts fram av en tysk expertkommitté iakttas. För de 27 kvarvarande ämnena hävdar den tyska regeringen att den inte förfogar över mätuppgifter på grund av objektiva orsaker som hänför sig till att dessa ämnen inte har någon betydelse, att vissa bekämpningsmedel är förbjudna i Tyskland eller att det inte är möjligt att genom analyser kontrollera kvalitetsmålsättningar av tekniska blandningar.

30. Förbundsrepubliken Tyskland drar därav slutsatsen att "att fastställa gränsvärden för utsläpp utgör en strängare åtgärd än att upprätta program och iaktta kvalitetsmål". Följaktligen anser svarande-regeringen att artikel 7 inte är tillämplig.

31. Enligt kommissionen kan medlemsstaterna åberopa artikel 10 endast om de strängare nationella åtgärderna föreligger samtidigt som samtliga bindande bestämmelser i direktivet iakttas. Under alla omständigheter anser kommissionen att det inte skulle vara korrekt att medge att fastställandet av gränsvärden för utsläpp är en strängare åtgärd än upprättandet av program i enlighet med artikel 7 i direktivet. Enligt kommissionen framgår det nämligen av artikel 7.3 i direktivet att programmen skall omfatta kvalitetsmål som skall fastställas för vissa vatten i förhållande till den vattenkvalitet som man avser att uppnå.

Bedömning

32. Inledningsvis skall det erinras om att förevarande tvist uteslutande avser de 99 ämnen som omfattas av förteckning I. För dessa ämnen föreskrivs i direktivet att rådet

efter förslag från kommissionen skall fastställa "gränsvärden som inte får överskridas i utsläppsnormerna".

33. Eftersom rådet ännu inte har fastställt några sådana gränsvärden, tillämpar Förbundsrepubliken Tyskland gränsvärden som den själv har fastställt.

34. Tvisten har sin upprinnelse i den omständigheten att förteckning II enligt bilagan omfattar "ämnen som hör till familjerna och grupperna i förteckning I men för vilka sådana gränsvärden som avses i artikel 6 i detta direktiv inte har fastställts". Med andra ord skall dessa ämnen provisoriskt behandlas som ämnen på förteckning II.

35. Vad beträffar de sistnämnda ämnena föreskrivs det i artikel 7 att medlemsstaterna skall upprätta program och att de skall tillämpa bland annat följande medel för att genomföra dessa:

— ett system med förhandstillstånd,

— utsläppsnormer,

— kvalitetsmål för vatten.

36. Förbundsrepubliken Tyskland tillämpar ett system med förhandstillstånd samt utsläppsnormer som består i gränsvärden. Den har däremot inte upprättat något program eller kvalitetsmål.

37. Som första grund gör Förbundsrepubliken Tyskland gällande att den inte är skyldig att göra det, eftersom den genom att fastställa gränsvärden har vidtagit "strängare åtgärder" i den mening som avses i artikel 10 i direktivet (se punkt 8 ovan).

38. Kommissionen har emellertid rätt i att artikel 10 inte tillåter en medlemsstat att kullkasta direktivets system genom att inte tillämpa vissa bestämmelser i detta under förevändning av att den i ett avseende tillämpar strängare åtgärder (i förevarande fall gränsvärden).

39. Att gränsvärden tillämpas på de ämnen för vilka rådet ännu inte har lyckats fastställa sådana värden kan inte kritiseras. Däremot befriar detta inte medlemsstaten från skyldigheten att upprätta program med kvalitetsmål för vattnen. Så länge som rådet inte har uppfyllt den uppgift

som åvilar det enligt artikel 6 är nämligen artikel 7 tillämplig.

40. Det skall dessutom påpekas att Förbundsrepubliken Tyskland i sin duplik har hävdat att den tillämpar ett "skyddssystem, motsvarande det som föreskrivs i artikel 6". Även om så är fallet, är den likväl skyldig att fastställa kvalitetsmål. I artikel 6.2 föreskrivs nämligen att rådet skall fastställa "kvalitetsmål som avser ämnena i förteckning I". Om Förbundsrepubliken Tyskland har uppvägt rådets passivitet i fråga om gränsvärden, måste den även uppväga dess passivitet i fråga om kvalitetsmål.

41. Den betydelse som gemenskapslagstiftaren fäster vid kvalitetsmålen framgår även av artikel 6.3, i vilken anges att "[d]e gränsvärden som bestämts enligt punkt 1 skall gälla utom i fall då en medlemsstat kan visa för kommissionen, genom ett övervakningsförfarande som fastställts av rådet efter förslag från kommissionen, att kvalitetsmål som fastställts i enlighet med punkt 2 eller strängare kvalitetsmål av gemenskapsnatur uppfylls och fortlöpande upprätthålls inom hela det område som kan påverkas av utsläppen på grund av åtgärder som vidtagits av bland annat den medlemsstaten". Detta visar vilken stor betydelse som gemenskapslagstiftaren fäster vid kvalitetsmålen, eftersom ett undantag kan beviljas i fråga om iakttagandet av gränsvärdena, men inte i fråga om iakttagandet av kvalitetsmålen.

42. Kommissionen har även med rätta gjort gällande att programmen med kvalitetsmål måste omfatta förorening genom skadliga ämnen som härrör från diffusa källor. Utsläpp som förorsakas av ett handlande som kan tillskrivas någon och identifieras utgör nämligen också ett "projekt" i den mening som avses i direktivet.

43. Jag kan inte heller stödja de övriga argument som den tyska regeringen har anfört för att visa att artikel 7 inte skall tillämpas under omständigheter liknande dem i förevarande fall.

44. För det första kan det förvisso inte förnekas att det av direktivets systematik framgår att rådets fastställande av gränsvärden för utsläpp skall syfta till att förhindra vattenförorening genom de ämnen som anges i förteckning I.

45. Det är emellertid inte riktigt att förutsätta, som den tyska regeringen gör i sin argumentation, att fastställandet av gränsvärden *till sin natur* leder till att förorening

elimineras. Detta beror helt och hållet på vilka värden som väljs.

46. Den tyska regeringens argument, att det i själva direktivet anges att själva *metoden* med gränsvärden för utsläpp i sig utgör en strängare åtgärd än de program som avses i artikel 7, skall således ogillas.

47. För det andra har svaranderegeringen åberopat den konkreta situationen i fråga om förorening för att bevisa att de åtgärder som den har valt är strängare. Enligt den tyska regeringen kräver nämligen "själva kärnan i artikel 10 och andra jämförbara förstärkta skyddsbestämmelser ... att frågan om en nationell åtgärd utgör en strängare åtgärd endast kan besvaras med hänsyn till den förbättring av miljön som konkret har erhållits".

48. I det avseendet har Förbundsrepubliken Tyskland emellertid endast åberopat den omständigheten att dess tillämpning av systemet med gränsvärden har lett till att de kvalitetsmål som föreslagits av dels kommissionens expertgrupp, dels av den tyska expertgruppen redan har uppnåtts för 72 av de aktuella ämnena. [8]

8 — Se punkt 28 ovan.

49. De ordalag som den tyska regeringen har uttryckt sig i med avseende på den slutsats som bör dras av detta konstaterande är i detta avseende avslöjande. Enligt den tyska regeringen bevisar nämligen iakttagandet av sagda kvalitetsmål att fastställandet av gränsvärden "faktiskt utgör ett skyddssystem som åtminstone är likvärdigt med systemet med program" och att således "rådande lagstiftning visar sig vara åtminstone lika effektiv, för att inte säga effektivare". Jag anser emellertid att iakttagandet av kvalitetsmålen inte bevisar att den metod som de tyska myndigheterna har valt är strängare än det system med program som föreskrivs i direktivet utan på sin höjd att det likaledes rör sig om en effektiv metod för att minska förorening.

50. Det resultat som de tyska myndigheterna påstår sig ha uppnått är inget annat än det som de borde ha uppnått tack vare de program som föreskrivs i artikel 7, nämligen minskad förorening.

51. Samma konstaterande måste göras med beaktande av de kartor över vattenkvaliteten i Tyskland vilka, som den tyska regeringen har förklarat, visar "en konstant förbättring av vattendragen under de senaste 20 åren".

52. Icke desto mindre kvarstår att en medlemsstat inte kan åberopa den omständigheten att den har uppnått ett gemenskapsdirektivs avsedda resultat för att

undandra sig de specifika åtgärder som skall vidtas enligt direktivet.

53. Förbundsrepubliken Tyskland kan därför inte med framgång åberopa artikel 10 i direktivet för att underlåta att fastställa program med kvalitetsmål.

Den andra grunden

54. Den tyska regeringen har inom ramen för sin andra grund argumenterat för att det påstådda fördragsbrottet är "konsekvensen av kommissionens passivitet". Den har nämligen uppgivit sig tvivla på "att kommissionen rättsenligt kan väcka talan mot en medlemsstat för ett otillräckligt införlivande av artikel 7 ... då det rör sig om dessa 99 ämnen. Dessa ingår nämligen i förteckning I och faller inom tillämpningsområdet för artikel 7 av den enda anledningen att kommissionen inte har uppfyllt den i artikel 6 föreskrivna skyldigheten att på gemenskapsnivå utarbeta enhetliga gränsvärden för dessa ämnen".

55. Enligt den tyska regeringen är detta "en allmän rättsprincip som fastslås bland annat i 162 § i den tyska civillagen, enligt vilken den som till egen fördel har förhindrat eller förorsakat en viss omständighet i strid med god tro, inte kan stödja sig på denna omständighet".

Bedömning

56. I det avseendet skall konstateras, som kommissionen med rätta har gjort, att det i själva direktivet föreskrivs åtgärder som medlemsstaterna skall vidta för det fall rådet inte fastställer gränsvärden för de ämnen som upptas i förteckning I.

57. Även om så inte skulle vara fallet, framgår det under alla omständigheter av lika gammal som fast rättspraxis [9] att "ett eventuellt tjänstefel från kommissionens sida, som får avgöras i en särskild rättegång, [har] inget inflytande på talan om fördragsbrott". Domstolen har även fastslagit [10] att den omständigheten "att rådet inte uppfyllt sina skyldigheter befriar ... inte svarandena från skyldigheten att uppfylla sina skyldigheter", eftersom "fördragets

9 — Se dom av den 14 december 1962 i de förenade målen 2/62 och 3/62, kommissionen mot Luxemburg och Belgien (REG 1962, s. 813, i synnerhet s. 825; svensk specialutgåva, volym 1, s. 133).

10 — Se dom av den 13 november 1964 i de förenade målen 90/63 och 91/63, kommissionen mot Luxemburg och Belgien (REG 1964, s. 1217, i synnerhet s. 1232).

systematik förbjuder medlemsstaterna att ta lagen i egna händer".

58. Följaktligen kan inte en medlemsstat med framgång åberopa att en gemenskapsinstitution — kommissionen eller någon annan — eventuellt har förhållit sig passiv, för att försöka att undvika att domstolen i förekommande fall skall fastställa att medlemsstaten har åsidosatt sina skyldigheter.

Den tredje grunden

59. Avslutningsvis har den tyska regeringen påpekat att den tyska lagstiftningen i fråga om vatten under alla omständigheter uppfyller kraven i artikel 7 i direktivet.

60. Den har i det avseendet åberopat följande uppgifter.

61. Vad beträffar den rättsliga beskaffenheten av de program som avses i artikel 7, borde medlemsstaterna medges behörigheten att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet.

62. Vad beträffar innehållet i programmen anser regeringen att det av artikel 7 följer en entydig skyldighet att med intern rätt införliva det krav på tillstånd som föreskrivs i artikel 7.2. Frågan om och i vilken utsträckning medlemsstaterna kan avstå från att fastställa de kvalitetsmål som avses i artikel 7.3 skulle kunna besvaras genom en tolkning av artikel 7 som grundas på principen om ändamålsenlig verkan. Till syvende och sist skulle det röra sig om att avgöra det effektivaste sättet att genomföra gemenskapsrätten. Enligt artikel 7 i direktivet avser programmen att minska vattenföroreningen. Begreppet "förorening" definieras i artikel 1.2 e som "utsläpp av ämnen eller tillförsel av energi till vattenmiljön som direkt eller indirekt härrör från människan...". Följaktligen skulle kvalitetsmål för att minska förorening alltid vara nödvändiga då det förekommer förorening i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse och endast i detta fall.

63. Vad beträffar programmens rättsliga kraft har den tyska regeringen understrukit att de utsläppsnormer som fastställs i de utsläppstillstånd som avses i artikel 7.1 endast är meningsfulla om de är obligatoriska. De kvalitetsmål som avses i artikel 7.3 kan däremot inte ha någon obligatorisk kraft i sig, eftersom de endast uttrycker det ideal som önskas för miljön och således inte ensamma kan påverka enskildas handlande. Enligt den tyska regeringen "har kvalitetsmålen tvingande verkan endast då de regler som riktar sig till de

enskilda bedöms i förhållande till dess iakttagande".

64. Jämförelsen mellan artikel 7.3 och artikel 6 i direktivet bekräftar att den första bestämmelsen inte kräver att kvalitetsmålen skall ha en absolut tvingande verkan, utan har rollen av "skyddsnät" som garanterar en minimistandard för miljöskydd. Frågan om denna minimistandard skall uppnås genom fastställande av kvalitetsmål eller genom andra medel, huvudsakligen enhetliga gränsvärden för utsläpp, skulle lösas med hjälp av principen om ändamålsenlig verkan, det vill säga största möjliga effektivitet. Eftersom enhetliga gränsvärden för utsläpp, även om de är av nationellt ursprung, redan garanterar en god nivå på miljön, skulle det saknas ett behov av obligatoriska kvalitetsmål. Vad beträffar de ämnen för vilka man inte har uppmätt någon förorening, saknas det under alla omständigheter skäl att fastställa kvalitetsmål.

65. Vad beträffar den frist som anges i artikel 7.5 för att genomföra programmen har den tyska regeringen påpekat att den endast gäller för de kvalitetsmål som anges i artikel 7.3.

66. Den tyska regeringen hävdar att de nyssnämnda kraven uppfylls genom bestämmelser i lagar och förordningar samt av planeringsåtgärder som antas på nationell nivå. Den har därtill anfört att vattenhushållningslagen WHG utgör ett program i den mening som avses i artikel 7.1.

67. Enligt 2 § WHG krävs faktiskt för all användning av vatten, således även utsläpp, innehav av administrativt tillstånd, i vilket utsläppsnormer skall anges, samt de kriterier för beviljande som hänför sig till såväl utsläpp som förorening i värdmiljön.

68. Enligt 6 § WHG har mål definierats för hela Tyskland och dessa mål omfattar en skyddsnivå som överstiger gemenskapens kvalitetsmål, även om de inte är tvingande. De tillämpas på 64 ämnen som anses vara prioriterade, däribland på 19 av de 99 aktuella ämnena.

69. Utöver de mål som har definierats för hela Tyskland skall varje tillstånd dessutom iaktta vissa lokala eller regionala mål. Vattenhushållningsplanerna som upprättas av förbundsländerna omfattar emellertid inte genomgående mål för samtliga ämnen

utan endast för de ämnen avseende vilka förorening har konstaterats föreligga.

Bedömning

70. Den tyska regeringen hävdar dessutom att den i samarbete med angränsande stater har utarbetat olika gränsöverskridande aktionsprogram som omfattar konkreta mål för att minska vattenförorening. Som exempel har den i detta avseende anfört aktionsprogram för Rhen, Elbe, Weser, Donau samt de åtgärder som har antagits inom ramen för rekommendationer som antagits under olika internationella konferenser för skydd av Nordsjön. Således har Internationella kommissionen för Rhens bevarande antagit konkreta kvalitetsmål för miljön i form av mål avseende koncentrationen av ämnen.

71. För att ytterligare minska vattenföroreningen har Förbundsrepubliken Tyskland även antagit ett stort antal bestämmelser om sammansättning och användning av ämnen eller grupper av ämnen samt produkter i enlighet med artikel 7.4 i direktivet. Således skall lagar om kemiska och fytosanitära produkter, liksom förordningar om växtskydd, innehålla program med specifika bestämmelser om vissa ämnen, däribland 10 av de 99 ämnen som är aktuella i förevarande mål. Dessa specifika bestämmelser skulle även göra det möjligt att undvika eller minska utsläpp från diffusa källor.

72. Den uppsättning åtgärder i form av lagar, förordningar och avtal som Förbundsrepubliken Tyskland har vidtagit är förvisso imponerande. Den kan emellertid inte anses utgöra ett korrekt genomförande av direktivet, vilket kräver att specifika program omfattande kvalitetsmål skall upprättas för varje vattendrag.

73. I rättspraxis [11] fastslås följande:

"... de program som skall upprättas med tillämpning av artikel 7 i direktivet i enlighet med fast rättspraxis skall vara specifika. Målet att minska föroreningen som eftersträvas genom allmänna saneringsprogram motsvarar därvid inte nödvändigtvis det mera specifika mål som eftersträvas genom direktivet ...

Att programmen i fråga skall vara specifika innebär att de måste utgöra en koherent och heltäckande åtgärd, i form av en konkret och detaljerad plan som omfattar hela det nationella territoriet och som avser minskning av föroreningar som orsakas av

11 — Se de i fotnot 2 nämnda domarna, i synnerhet domen i målet kommissionen mot Belgien (punkterna 39, 40 och 41).

samtliga ämnen i förteckning II, i den mån de är relevanta för den enskilda medlemsstatens förhållanden i relation till dess kvalitetsmål för de vatten i vilka utsläppen sker, vilka fastställts i samma program. De skiljer sig således både från allmänna saneringsprogram och från en samling punktåtgärder i syfte att minska vattenförorening.

Det skall tilläggas att de utsläppsnormer som fastställs i förhandstillstånd skall beräknas med utgångspunkt i de kvalitetsmål som fastställts i programmen i fråga och på grundval av en undersökning av de vatten i vilka utsläpp sker. Nämnda program skall vidare delges kommissionen på ett sätt som gör att kommissionen lätt kan utföra jämförande utvärderingar av programmen och kontrollera att de genomförs på ett samordnat sätt i samtliga medlemsstater."

74. Den tyska rättsliga ramen i form av lagar, förordningar och avtal uppfyller inte dessa krav.

75. Vad beträffar frågan om vad som är "ämnen på förteckning II som är relevanta i varje medlemsstats nationella sammanhang", finns det skäl att hänvisa till domen i målet kommissionen mot Luxemburg, [12] i vilken domstolen fastslog att Luxemburg hade åsidosatt sin skyldighet att i enlighet med artikel 7 i direktivet upprätta program för minskning av förorening. Domstolen drog denna slutsats på grundval av den enda omständigheten att det i Luxemburg förekom utsläpp i vattenmiljön av de ämnen som avses i direktivet. Domstolen gjorde inte fördragsbrottet avhängigt omständigheten att vattnen faktiskt var förorenade genom dessa ämnen.

76. Programmen har förvisso till syfte att minska förorening, men i artikel 1.2 e i direktivet definieras "förorening" som "utsläpp av ämnen eller tillförsel av energi till vattenmiljön som direkt eller indirekt härrör från människan och som medför risker för människors hälsa, skadar levande resurser och marina ekosystem, begränsar rekreationsmöjligheter eller stör annat berättigat nyttjande av vattnet". Varje utsläpp av ett av de 99 ämnena kommer nämligen nödvändigtvis att leda till att den vattenmiljö som påverkas av dem förr eller senare kommer att förorenas i den mening som avses i definitionen. Det är därför som det är själva förekomsten av ett utsläpp som innehåller ett av de 99 ämnena som kräver att detta tas in i ett program och inte, som den tyska regeringen förefaller mena, förekomsten av en "förorening" som följer av ämnet i fråga.

77. Denna synpunkt har domstolen senare bekräftat i sin dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, i vilken dom-

12 — Se ovan, punkt 20 och följande punkter.

stolen konstaterade att Spanien hade åsidosatt sin skyldighet att utarbeta program *för ämnen som ingår i förteckning II*. Domstolen ansåg nämligen att den spanska lagstiftningen utgjorde "ett antal sporadiska normativa åtgärder som inte kan utgöra ett organiserat och sammanhängande system av kvalitetsmål *för bestämda vattenleder eller vattenområden* [och därför inte kan] anses utgöra ett program i den mening som avses i artikel 7 i direktivet", trots att den spanska regeringen hävdade att studier hade visat att endast 30 av de 99 ämnena förekom i spanska vatten på den iberiska halvön.

78. Jag anser att det inte går att ifrågasätta att den tyska vattenlagstiftningen, trots sina positiva resultat, inte kan "utgöra ett organiserat och sammanhängande system av kvalitetsmål för bestämda vattenleder eller vattenområden".

79. Således skall även svaranderegeringens sista grund ogillas.

Förslag till avgörande

80. Med beaktande av ovanstående analys föreslår jag att domstolen skall

— fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att i strid med artikel 7 i rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö underlåta att upprätta program med kvalitetsmål för att minska förorening som orsakas av de 99 ämnen som omfattas av första strecksatsen i förteckning II i bilagan till direktivet, samt

— förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.