FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON
fremsat den 18. maj 2006 [1]

1. Kommissionen har med dette søgsmål nedlagt påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger [2], da det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv og under alle omstændigheder ikke har underrettet Kommissionen herom [3].

2. Kommissionen har for det første gjort gældende, at en korrekt gennemførelse af direktiv 2000/60 kræver vedtagelse af en »rammelov« på nationalt plan. Det er ubestridt, at en sådan ikke er vedtaget. Subsidiært har Kommissionen (i replikken) anført en række konkrete bestemmelser i direktivet, som den hævder, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har gennemført.

3. Storhertugdømmet Luxembourg er derimod af den opfattelse, at det vedrørende et rammedirektiv ikke nødvendigvis kræves, at der vedtages specifikke formelle love og administrative bestemmelser, for at direktivet er korrekt gennemført i den nationale retsorden. Det afgørende er, om de væsentlige formål med direktivet opfyldes i praksis inden for de forskellige tidsfrister, som er angivet i direktivet. Luxembourg har også, men først i svarskriftet hævdet, at Storhertugdømmets gældende lovgivning under alle omstændigheder i det store og hele opfyldte kravene i direktivet.

Retsforskrifter

EF-traktaten

4. Artikel 249 EF bestemmer, at et direktiv »med hensyn til det tilsigtede mål [er] bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Direktiv af 23.10.2000, EFT L 327, s. 1.

3 — Genstanden for Kommissionens søgsmål er blevet ændret under sagsforløbet. Jf. nedenfor, punkt 32, 33, 34 og 37.

5. Artikel 174, stk. 1, EF indrømmer Fællesskabet beføjelse til at vedtage en fællesskabspolitik på miljøområdet, som skal bidrage til forfølgelse af målene at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten, beskytte menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne og fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.

6. Artikel 175, stk. 1, EF bestemmer, at Rådet efter den fælles beslutningsprocedure, der er omhandlet i artikel 251 EF, træffer afgørelse om de aktioner, der skal iværksættes af Fællesskabet med henblik på at gennemføre de mål, der er anført i artikel 174.

Direktiv 2000/60

7. Direktiv 2000/60 blev udstedt med hjemmel i artikel 175, stk. 1, EF.

8. I betragtning 9 til direktivet fastslås, at »[d]et er nødvendigt at udvikle en integreret vandpolitik for Fællesskabet«. Det fremgår af betragtning 18, at en sådan politik »kræver en gennemsigtig, effektiv og sammenhængende lovgivningsramme. Fællesskabet bør tilvejebringe fælles principper og en overordnet ramme for indsatsen. Dette direktiv udgør en sådan ramme, og det vil samordne og integrere samt på længere sigt yderligere udvikle de overordnede principper og strukturer for beskyttelse og bæredygtig anvendelse af vand i Fællesskabet i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet«.

9. I henhold til artikel 1 er direktivets overordnede formål at fastlægge »en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand«.

10. I artikel 2 defineres 41 begreber, der er relevante for direktivet. Visse af disse vedrører den standard for vandkvalitet, som medlemsstaterne skal opnå i henhold til direktivet, navnlig artikel 4. Som eksempel defineres i artikel 2, stk. 22, »god økologisk tilstand« som tilstanden for et overfladevandområde, der er klassificeret som »god« i henhold til bilag V. Artikel 2, stk. 23, fastsætter, at »godt økologisk potentiale« er tilstanden for et stærkt modificeret eller et kunstigt vandområde, som klassificeres i henhold til de relevante bestemmelser i bilag V, som angiver de nærmere betingelser for analyse, klassifikation og overvågning af kvalitetsstandarden af de vandområder, der er omhandlet i direktivet. I artikel 2, stk. 24, defineres »god kemisk tilstand for overfladevand« som den kemiske tilstand, der er nødvendig for at opfylde miljømålene for

overfladevand i artikel 4, stk. 1, litra a), dvs. den kemiske status, der er nået i et overfladevandområde, hvori koncentrationerne af forurenende stoffer ikke overstiger de miljøkvalitetskrav, der er fastlagt i bilag IX og i medfør af artikel 16, stk. 7, eller anden relevant fællesskabslovgivning, hvori der er fastsat miljøkvalitetskrav på fællesskabsplan. På samme måde bestemmer artikel 2, stk. 25, at »god kemisk tilstand for grundvand« er den kemiske tilstand i en grundvandsforekomst, der opfylder alle betingelser i tabel 2.3.2 i bilag V.

11. For så vidt det her er relevant, bestemmer artikel 3 (med overskriften »Koordinering af administrative ordninger inden for vandområdedistrikter«):

»1. Medlemsstaterne afgrænser de enkelte vandløbsoplande inden for deres nationale territorium og henlægger dem med henblik på dette direktiv under særskilte vandområdedistrikter. [...]

2. Medlemsstaterne sikrer passende administrative ordninger, herunder fastlæggelse af den rette ansvarlige myndighed, for anvendelse af bestemmelserne i dette direktiv inden for hvert vandområdedistrikt på deres område.

3. Medlemsstaterne sikrer, at et vandløbsopland, der dækker mere end én medlemsstats område, henlægges under et internationalt vandområdedistrikt. På anmodning af de berørte medlemsstater træder Kommissionen til for at lette henlæggelsen under sådanne internationale vandområdedistrikter.

Hver enkelt medlemsstat sikrer de relevante administrative ordninger, herunder fastlæggelse af den rette ansvarlige myndighed, for anvendelse af bestemmelserne i dette direktiv inden for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for dens område.

4. Medlemsstaterne sikrer, at kravene i dette direktiv til opfyldelse af de miljømål, der er fastsat i henhold til artikel 4, og især alle indsatsprogrammer samordnes for hele vandområdedistriktet. For internationale vandområdedistrikter foretager de berørte medlemsstater denne samordning i fællesskab og kan med henblik herpå anvende de bestående strukturer, der er etableret i henhold til internationale aftaler. På anmodning af de berørte medlemsstater træder Kommissionen til for at lette udarbejdelsen af indsatsprogrammer.

[...]

6. Medlemsstaterne kan udpege et eksisterende nationalt eller internationalt organ som ansvarlig myndighed for så vidt angår dette direktiv.

7. Medlemsstaterne udpeger den ansvarlige myndighed senest den dato, der er nævnt i artikel 24.

8. Medlemsstaterne forsyner Kommissionen med en liste over deres ansvarlige myndigheder og de ansvarlige myndigheder i alle de internationale organer, de deltager i, senest seks måneder efter den dato, der er nævnt i artikel 24. De oplysninger, der er nævnt i bilag I, meddeles for hver ansvarlig myndighed.

9. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om enhver ændring i de oplysninger, der er meddelt i henhold til stk. 8, senest tre måneder efter, at ændringen er indtrådt.«

12. I artikel 4 opstilles de miljømål, som medlemsstaterne skal nå ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne for overfladevand, grundvand og beskyttede områder. Medlemsstaterne skal i alt væsentligt vedtage de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge miljøforringelse af relevante vandområder og beskyttede områder og beskytte og forbedre dem og genoprette dem, så de lever op til de kvalitetsniveauer, der er angivet i direktivets bestemmelser, navnlig artikel 2. Artikel 4 fastsætter ligeledes, at de standarder og mål, der er opstillet i direktivet, generelt skal opnås senest 15 år efter direktivets ikrafttræden.

13. Med hensyn til vand, der anvendes til »indvinding« af drikkevand, indeholder artikel 7, stk. 1, et krav om, at medlemsstaterne inden for hvert vandområdedistrikt udpeger alle relevante forekomster af vand.

14. Artikel 7, stk. 2, bestemmer følgende: »For hver forekomst af vand, der er udpeget i henhold til stk. 1, sørger medlemsstaterne for — ud over at opfylde målene i artikel 4 i henhold til kravene i dette direktiv for overfladevandområder, herunder de miljøkvalitetskrav, der er fastlagt på fællesskabsplan i henhold til artikel 16 — at vandet efter den anvendte vandbehandlingsordning og i overensstemmelse med Fællesskabets lovgivning opfylder kravene i direktiv 80/778/EØF, som ændret ved direktiv 98/83/EF.«

15. I henhold til artikel 7, stk. 3, skal medlemsstaterne sørge for den nødvendige beskyttelse af de i henhold til artikel 7, stk. 1,

udpegede vandforekomster, og de kan oprette beskyttelseszoner for disse forekomster.

16. Artikel 14, der har overskriften »Offentlig oplysning og høring«, bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne tilskynder til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af dette direktiv, navnlig i udarbejdelse, revision og ajourføring af vandområdeplanerne. Medlemsstaterne sørger for for hvert vandområdedistrikt at offentliggøre og gøre det muligt for offentligheden, herunder brugere, at fremsætte bemærkninger til:

a) en tidsplan og et arbejdsprogram for udarbejdelse af planen, herunder en redegørelse for høringsprocessen, mindst tre år inden begyndelsen af den periode, planen vedrører

b) en foreløbig oversigt over de væsentlige vandforvaltningsmæssige problemstillinger, der har vist sig at berøre vandløbsoplandet, mindst to år inden begyndelsen af den periode, planen vedrører

c) udkast til vandområdeplanen mindst et år inden begyndelsen af den periode, planen vedrører.

Såfremt der anmodes herom, skal der gives adgang til de baggrundsdokumenter og oplysninger, der er anvendt ved udarbejdelsen af vandområdeplanen.

2. Medlemsstaterne giver en frist på mindst seks måneder til fremsættelse af skriftlige kommentarer til disse dokumenter for at muliggøre aktiv deltagelse og høring.

3. Stk. 1 og 2 gælder også for ajourførte vandområdeplaner.«

17. Direktivets artikel 16 og 17 retter sig til fællesskabsinstitutionerne. De opstiller krav til henholdsvis Europa-Parlamentet og Rådet om, på forslag fra Kommissionen, at vedtage specifikke foranstaltninger mod vandforurening forårsaget af enkelte forurenende stoffer eller grupper af forurenende stoffer og forebygge og kontrollere forurening af grundvand. I henhold til artikel 18 offentliggør Kommissionen en rapport om gennem-

førelsen af dette direktiv senest 12 år efter datoen for direktivets ikrafttræden og derefter hvert sjette år.

18. Artikel 23 bestemmer følgende: »Medlemsstaterne fastsætter de sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af de nationale bestemmelser, som vedtages i henhold til dette direktiv. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.«

19. Artikel 24 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 22. december 2003. De underretter straks Kommissionen herom.

[...]

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen de vigtigste nationale retsforskrifter, som de vedtager på det område, der er omfattet af dette direktiv. Kommissionen underretter de øvrige medlemsstater herom.«

Nationale bestemmelser

20. Storhertugdømmet Luxembourg har henvist til bestemmelserne i lov af 29. juli 1993 om beskyttelse og forvaltning af overfladevand og underjordisk vand, såvel offentligt som privat ejet (»loven af 1993«) [4].

21. Artikel 2 bestemmer, at loven af 1993 tilsigter at bekæmpe vandforurening og sikre vandfornyelse med henblik på at opfylde kravene, navnlig hvad angår:

— beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed og af den økologiske balance

— biologisk liv i vandmodtagende vandøkosystemer, navnlig fiskelivet

— forsyningen af drikkevand og vand til industrien

— beskyttelse af vandressourcer

4 — *Mémorial* 1993, s. 1302.

— badning, vandsport og relaterede fritidsaktiviteter

— landskabsbeskyttelse

— landbrugs-, industri-, transport- og anden menneskelig virksomhed af almen interesse.

22. I artikel 3 defineres 12 begreber anvendt i loven af 1993.

23. Artikel 18 og 19 vedrører beskyttelse af drikkevandsforekomster og indførelse af beskyttelseszoner for disse forekomster. I artikel 18 defineres forskellige beskyttelseszoner på grundlag af disses nærhed til vandkilder og offentlige myndigheders beføjelser, hvad angår disse. Bestemmelsen angiver herunder beføjelser til at nationalisere zoner, der støder umiddelbart op til drikkevandskilden, og beføjelser til at regulere enhver form for virksomhed inden for de angivne beskyttelseszoner og enhver anvendelse heraf, som kan påvirke vandkvaliteten. I artikel 19 fastsættes proceduren for fastlæggelsen af sikkerhedszoner, herunder en fase med offentlig oplysning og høring.

Sagens baggrund

Den administrative procedure

24. Da Storhertugdømmet Luxembourg ikke havde underrettet Kommissionen om de foranstaltninger, som var truffet for at efterkomme direktiv 2000/60, ved fristens udløb (dvs. den 22.12.2003) i henhold til artikel 24, opfordrede Kommissionen ved skrivelse af 26. januar 2004 denne medlemsstat til at fremsætte sine bemærkninger i henhold til artikel 226 EF[5].

25. Storhertugdømmet Luxembourg svarede ved skrivelse af 14. april 2004, at Parlamentet i slutningen af 2004 eller begyndelsen af 2005 ville blive forelagt et lovforslag om gennemførelsen af direktiv 2000/60. Storhertugdømmet Luxembourg meddelte også Kommissionen, at der senest i maj 2004 ville blive indført en central myndighed for forvaltning af vand.

26. Ved skrivelse af 9. juli 2004 fremsatte Kommissionen en ganske kort begrundet

5 — Denne skrivelse var generelt formuleret, idet Kommissionen blot gjorde den pågældende medlemsstat opmærksom på, at tidsfristen for gennemførelsen af en række direktiver (angivet i et bilag i form af en computerudskrift) var udløbet, og at der ikke var sket nogen underretning om gennemførelsesforanstaltninger, hvorfor medlemsstaten som udgangspunkt havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de nævnte direktiver, og medlemsstaten blev opfordret til at fremsætte bemærkninger.

udtalelse i henhold til artikel 226 EF, hvori den opfordrede Storhertugdømmet Luxembourg til at vedtage de nødvendige foranstaltninger inden for to måneder.

27. Storhertugdømmet Luxembourg svarede den 27. september 2004 og angav i sit svar, at det havde til hensigt i forbindelse med kravet om at gennemføre rammedirektiv 2000/60 i national lovgivning at foretage en »gennemgribende revision« af den eksisterende lovgivning om vandkvalitet. Storhertugdømmet Luxembourg meddelte bl.a. Kommissionen, at lovforslaget om gennemførelsen af direktivet var under forberedelse, og at en ny central myndighed for vandforvaltning var oprettet ved lov af 28. maj 2004 og havde indledt sin virksomhed i slutningen af juni 2004.

28. Kommissionen anså dette svar for utilstrækkeligt og anlagde derfor dette søgsmål.

Retsforhandlinger ved Domstolen

29. Kommissionen nedlagde i stævningen påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2000/60 ved ikke at have vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv eller for under alle omstændigheder ikke at have underrettet Kommissionen herom.

30. Storhertugdømmet Luxembourg fremførte bl.a. to nye anbringender i svarskriftet. For det første anførte Storhertugdømmet, at det den 24. august 2004 behørigt meddelte Kommissionen navnet og adressen på den ansvarlige myndighed for hvert enkelt af Luxembourgs vandområdedistrikter og herved havde opfyldt kravet i artikel 3 i direktiv 2000/60.

31. For det andet anførte Storhertugdømmet, at den eksisterende nationale lovgivning, dvs. loven af 1993 (som her for første gang nævnes) indrømmer de nationale myndigheder tilstrækkelige beføjelser til at sikre opnåelsen af de operationelle mål i direktiv 2000/60.

32. Kommissionen erkendte i replikken, at den på grund af manglende koordinering mellem sine egne tjenestegrene ikke havde fået kendskab til skrivelsen af 24. august 2004. Den accepterede, at de foranstaltninger, som blev meddelt i denne skrivelse, udgjorde en korrekt gennemførelse af artikel 3 i direktiv 2000/60.

33. Kommissionen accepterede også, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 2000/60 var behørigt gennemført ved artikel 18 og 19 i loven af 1993.

34. Kommissionen ændrede derfor genstanden for sin oprindelige stævning [6] og omformulerede påstandene i sin replik. Den nedlagde påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2000/60 ved ikke at have vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv, bortset fra artikel 3, stk. 1, 2, 3, 5, 6 og 7, og artikel 7, stk. 3, eller under alle omstændigheder ved ikke at have underrettet Kommissionen herom.

35. Kommissionen fastholdt sit oprindelige argument om, at gennemførelsen af direktiv 2000/60 skulle ske ved en særlig national rammelovgivning.

36. Kommissionen anførte desuden, at loven af 1993 ikke udgjorde en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2000/60. For at illustrere dette argument gennemgik Kommissionen loven af 1993 på baggrund af visse bestemmelser i direktiv 2000/60. Til støtte for sin konklusion udvidede Kommissionen under retsmødet sin gennemgang ved at undersøge loven af 1993's forenelighed med andre bestemmelser i direktiv 2000/60 end dem, den havde behandlet i replikken.

37. Efter Storhertugdømmet Luxembourgs mundtlige indlæg accepterede Kommissionen, at Storhertugdømmet Luxembourg har opfyldt sine materielle forpligtelser i medfør af artikel 7, stk. 1.

Retlig bedømmelse

Klagepunktet om manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger

38. Jeg finder det hensigtsmæssigt at behandle dette klagepunkt først.

39. I henhold til artikel 24 i direktiv 2000/60 skulle medlemsstaterne senest den 22. december 2003 meddele Kommissionen de foranstaltninger, de har vedtaget for at gennemføre direktivet.

6 — Og således formuleringen af sine klagepunkter.

40. Det følger af Domstolens faste praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [7], dvs. i dette tilfælde den 8. september 2004.

41. Ifølge indlæggene til Domstolen er den eneste oplysning, som Storhertugdømmet Luxembourg har tilstillet Kommissionen inden for denne frist, skrivelsen af 24. august 2004. Storhertugdømmet Luxembourgs formelle svar på den begrundede udtalelse var dateret den 27. september 2004.

42. Skrivelsen af 24. august 2004 blev fremsendt inden udløbet af den tidsfrist på to måneder, som Kommissionen havde fastsat i sin begrundede udtalelse af 9. juli 2004. Kommissionen har under alle omstændigheder accepteret, at det fremgik af skrivelsen, at de forpligtelser, som følger af de fleste bestemmelser i direktivets artikel 3, var opfyldt på tilfredsstillende vis. Kommissionen har derfor trukket stævningens klagepunkt om, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser ved ikke at have underrettet Kommissionen om de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 3 i direktiv 2000/60, tilbage. Det er derfor ikke nødvendigt at behandle dette punkt yderligere.

43. Det er ubestridt, at Storhertugdømmet Luxembourg først i svarskriftet til Domstolen anførte, at loven af 1993 udgjorde en behørig gennemførelse af direktivet. Det fremgår klart af ovennævnte praksis, at en sådan forsinket henvisning ikke kan ændre det forhold, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har givet de nødvendige oplysninger inden for den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

44. Kommissionens søgsmål er derfor begrundet i denne henseende

Klagepunktet om, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af direktiv 2000/60

45. Som en indledende bemærkning skal jeg gøre det klart, at det forhold, at Kommissionen har fremført nye argumenter og ændret sine påstande i replikken, ikke har betydning for, om det af Kommissionen anlagte søgsmål kan antages til realitetsbehandling. Som Domstolen har fastslået under helt lignende omstændigheder, har Kommissionen ret til at foretage en præcisering af påstanden for at tage hensyn til de oplysninger, som en medlemsstat giver i svarskriftet [8], og den kan derfor ikke foreholdes først i replikken at have taget de argumenter, der er baseret på loven af 1993, i betragtning.

7 — Jf. bl.a. dom af 9.9.2004, sag C-113/03, Kommissionen mod Frankrig, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis.

8 — Jf. dom af 16.6.2005, sag C-456/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5335, præmis 33 og 34. Jf. desuden punkt 66-70 nedenfor.

Parternes argumenter

46. Kommissionen har for det første anført, at det følger af de mål, der er fastlagt i artikel 1 i direktiv 2000/60, at medlemsstaterne først skal vedtage en rammelov, der gennemfører de vigtigste forpligtelser i henhold til direktivet i den nationale retsorden. En sådan rammelov vil herefter udgøre et tilfredsstillende retsgrundlag for det næste trin, nemlig vedtagelsen af de mere specifikke foranstaltninger, som kræves for at nå de mål, som forfølges med de øvrige bestemmelser i direktivet. Derfor burde Storhertugdømmet Luxembourg have vedtaget en rammelov og meddelt Kommissionen denne inden for den i direktivets artikel 24 fastsatte frist.

47. Subsidiært har Kommissionen i replikken anført, at bestemmelserne i loven af 1993 under ingen omstændigheder er en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2000/60. Kommissionen har som eksempel henvist til, at direktivets artikel 1 og 2, artikel 3, stk. 4, artikel 7, stk. 1 og 2, og artikel 14 ikke er tilstrækkeligt gennemført. Under retsmødet anmodede Kommissionen om, at artikel 4, 8, 11, 13 og 23 blev tilføjet denne liste.

48. Storhertugdømmet Luxembourg har på sin side erkendt, at det af nationale hensyn kan være praktisk at vedtage en rammelov til gennemførelse af direktiv 2000/60, men er grundlæggende uenig med Kommissionen i, at direktivet indeholder en specifik retlig forpligtelse til at vedtage en sådan rammelov. Direktiv 2000/60 udgør ikke en harmoniseringsforanstaltning i artikel 95 EF's forstand. Det er et direktiv, der fastlægger en »ramme for en fællesskabspolitik inden for vandforvaltning« [9]. Det vigtigste formål med direktiv 2000/60 er ikke at forpligte medlemsstaterne til at skabe en tilsvarende formel national lovgivningsramme ved en harmonisering af den nationale retsorden, men at kræve, at de vedtager foranstaltninger for at nå visse væsentlige miljømål, som er fastsat i artikel 4.

49. Storhertugdømmet Luxembourg har på Kommissionens subsidiære argument svaret, at den gældende nationale lov af 1993 sætter de nationale myndigheder i stand til at vedtage alle nødvendige foranstaltninger for at nå de operationelle mål i direktiv 2000/60 inden for de fastsatte frister.

— Spørgsmålet, om der skal vedtages en rammelov, for at direktiv 2000/60 er behørigt gennemført

50. Direktiv 2000/60 er et usædvanligt direktiv. Det har ikke til formål at harmoni-

9 — Fodnote uden betydning for den danske oversættelse.

sere nationale love. Dets overordnede mål er snarere at fastsætte en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger. Ved en nærmere gennemgang viser det sig, at direktivet i denne forbindelse indeholder tre forskellige kategorier af bestemmelser.

51. For det første indeholder det bestemmelser, hvorved fællesskabsinstitutionerne selv pålægges forpligtelser. For eksempel kræver artikel 16 og 17, at fællesskabsinstitutionerne vedtager fællesskabsforanstaltninger med hensyn til forurening af vand og grundvand.

52. For det andet indeholder det bestemmelser, som pålægger medlemsstaterne forpligtelser over for Kommissionen og Fællesskabet. Et eksempel herpå er underretningsforpligtelserne i henhold til artikel 3, stk. 1, og artikel 24, stk. 2.

53. For det tredje indeholder det bestemmelser, som tilsyneladende pålægger medlemsstaterne forpligtelser med hensyn til private, med eller uden direkte virkning. For eksempel indeholder artikel 4, hvori der fastlægges de miljømål, som forfølges med direktivet, et krav om, at medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at nå disse mål. I henhold til artikel 14 har medlemsstaterne pligt til at sikre, at alle involverede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af direktivet.

54. Desuden fastsættes der forskellige tidsfrister for gennemførelsen af disse forskellige bestemmelser [10].

55. Det forhold, at direktivets bestemmelser er langt fra homogene, må derfor også have konsekvenser for, hvorledes disse bestemmelser kan eller skal gennemføres på nationalt plan (faktisk behøver nogle af dem måske slet ikke at blive gennemført). Som Domstolen tidligere har fastslået, viser »Fællesskabets lovgivningspraksis [...] imidlertid, at der kan være stor forskel med hensyn til typen af de forpligtelser, som direktivet pålægger medlemsstaterne, og dermed de mål, der skal nås. Nogle direktiver kræver, at lovgivningsmæssige foranstaltninger skal træffes på nationalt plan, og at overholdelse af disse foranstaltninger skal undergives en retlig eller en administrativ efterprøvelse. Andre direktiver bestemmer, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at visse formål, der er formuleret i generelle og ikke kvantificerbare vendinger, opfyldes, men overlader medlemsstaterne et skøn med hensyn til hvilke foranstaltninger der skal træffes. Atter andre direktiver pålægger medlemsstaterne at nå meget præcise og konkrete mål inden for en bestemt frist. Da et traktatbrud kun kan fastslås, såfremt der på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse foreligger en situation, der er i strid med fællesskabsretten, og som objektivt kan tilregnes den pågældende medlemsstat, er

10 — Jf. f.eks. artikel 4, stk. 1, litra a), nr. ii) og iii), litra b), nr. ii), og litra c), artikel 8, stk. 2, artikel 10, stk. 2, artikel 11, stk. 7 og 8, artikel 13, stk. 6, og artikel 16, stk. 4.

konstateringen af et traktatbrud i denne sag afhængig af, hvilke forpligtelser der pålægges ved bestemmelserne i [det pågældende] direktiv« [11]. Direktiv 2000/60 indeholder tilsyneladende eksempler på alle de forskellige typer af bestemmelser, der er nævnt i dette citat.

56. Domstolen har ligeledes fastslået, at når en bestemmelse i et direktiv kun vedrører forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, kræver den i princippet ikke gennemførelse i den nationale retsorden. Under sådanne omstændigheder har Kommissionen dog mulighed for at påvise, at en særlig gennemførelsesforanstaltning er påkrævet [12].

57. Kommissionen har under retsforhandlingerne ved Domstolen fastholdt, at Storhertugdømmet Luxembourg på baggrund af direktivets mål i henhold til artikel 1 skulle have vedtaget en »rammelov«, for at direktivet var korrekt gennemført i den nationale lovgivning. Kommissionen har, som svar på spørgsmål stillet af flere af Domstolens medlemmer under retsmødet, afvist at angive, præcis hvilken eller hvilke bestemmelser i direktivet der indebærer et sådant krav eller kan fortolkes således, at de kun kan gennemføres på denne måde.

58. Det fremgår klart af artikel 249 EF, at medlemsstaterne må vælge den form og de midler til gennemførelsen af direktiver, som bedst sikrer, at de opnår resultater. Medlemsstaterne indrømmes således, naturligvis med forbehold af effektivitetsprincippet, et vidtrækkende skøn med hensyn til, hvorledes de gennemfører direktivet [13].

59. Domstolen har desuden flere gange fastslået, at »en ordret gentagelse af direktivets bestemmelser i en udtrykkelig, specifik lovbestemmelse ikke altid er nødvendig, men at det, afhængig af direktivets indhold, kan være tilstrækkeligt til gennemførelse heraf, at der er fastlagt en generel retlig ramme. Navnlig kan almindelige forfatnings- eller forvaltningsretlige retsgrundsætninger overflødiggøre en gennemførelse ved særlige bestemmelser, som er fastsat ved lov eller administrativt, forudsat disse retsgrundsætninger giver en sikker hjemmel for, at direktivet efterleves fuldt ud af de nationale myndigheder, at retstilstanden efter disse retsgrundsætninger er tilstrækkelig bestemt og klar, såfremt direktivet tilsigter at skabe rettigheder for private, og at de personer, som omfattes af direktivet, har mulighed for fuldt ud at kende deres rettigheder og i givet fald påberåbe sig dem ved de nationale domstole« [14].

11 — Dom af 18.6.2002, sag C-60/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5679, præmis 25-29.

12 — Dom af 24.6.2003, sag C-72/02, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 6597, præmis 19 og 20, og af 20.11.2003, sag C-296/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 13909, præmis 92.

13 — Jf. bl.a. dom af 7.5.2002, sag C-478/99, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 4147, præmis 15, og af 26.6.2003, sag C-233/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6625, præmis 75.

14 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 8, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis.

60. Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at det i sager i henhold til artikel 226 EF påhviler Kommissionen at bevise, at der er tale om traktatbrud fra medlemsstatens side, ved at forelægge Domstolen de nødvendige oplysninger, og at Kommissionen herved ikke kan påberåbe sig nogen formodning [15]. I denne sag tilkommer det Kommissionen at bevise, at en rammelov var den eneste måde, hvorpå direktiv 2000/60 kunne gennemføres effektivt i den nationale lovgivning.

61. Jeg mener ikke, at Kommissionen har opfyldt denne forpligtelse. Kommissionen har henvist generelt til formålene i artikel 1 og til de gennemførelsesforanstaltninger, der er vedtaget i andre medlemsstater, men har ikke fremført noget overbevisende argument for, at direktiv 2000/60 indeholder krav om, at der skal vedtages en rammelov på nationalt plan, for at direktivet er fuldstændig gennemført, og at dette ikke kan ske ved andre gennemførelsesforanstaltninger.

62. At der eksisterer en sådan forpligtelse, kan heller ikke udledes af ordlyden af direktiv 2000/60 i almindelighed eller af artikel 1 og 24 i særdeleshed. Kommissionen erkendte selv under retsmødet, at direktivets artikel 1 ikke kræver gennemførelse. Som Storhertugdømmet Luxembourg har påpeget, kræves i henhold til artikel 24 blot, at medlemsstaterne vedtager de foranstaltninger, som er »nødvendige« for direktivets gennemførelse, hvad enten det er love eller administrative bestemmelser. Denne bestemmelse kan ikke fortolkes således, at den indeholder et strengt krav om vedtagelse af en rammelov.

63. Jeg skal tilføje, at det på grund af de forskellige typer af bestemmelser i direktiv 2000/60 er uklart, hvorledes eller hvorfor en rammelov på nationalt plan udgør den mest hensigtsmæssige gennemførelse af de bestemmelser i direktiv 2000/60, som pålægger fællesskabsinstitutionerne forpligtelser eller vedrører forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen.

64. Endelig skal jeg understrege, at Kommissionen — på forskellige tidspunkter under retsforhandlingerne ved Domstolen — har erkendt, at a) Storhertugdømmet Luxembourgs skrivelse af 24. august 2004 godtgjorde, at de fleste bestemmelser i artikel 3 var gennemført korrekt, b) at Storhertugdømmet Luxembourg har efterkommet artikel 7, stk. 1 [16], c) at artikel 18 og 19 i loven af 1993 udgør en korrekt gennemførelse af artikel 7, stk. 3, og d) at artikel 1 ikke behøver at blive gennemført i national lovgivning (og Kommissionen har i overensstemmelse hermed trukket de relevante dele af sin oprindelige stævning tilbage). Det er

15 — Jf. bl.a. dom af 29.4.2004, sag C-194/01, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 4579, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis samt præmis 74.

16 — Jf. ovenfor, punkt 37.

logisk set vanskeligt at få dette til at stemme overens med den påstand, at »kun en rammelov duer«.

65. Heraf slutter jeg, at Kommissionen ikke har godtgjort sin påstand om, at en rammelov på nationalt plan var nødvendig for at gennemføre direktiv 2000/60.

— Spørgsmålet, om loven af 1993 er forenelig med direktiv 2000/60

66. Domstolen bør imidlertid også behandle Kommissionens subsidiære argument, der vedrører spørgsmålet, om loven af 1993 sikrer en korrekt gennemførelse af konkrete bestemmelser i direktiv 2000/60. Jeg skal her henvise til en nyere sag, som er meget lig denne, hvor den pågældende medlemsstat først i sit svarskrift til Domstolen hævdede, at det pågældende direktiv allerede var gennemført i gældende national lovgivning. Domstolen afviste Kommissionens argument om, at en så sen henvisning til påståede gennemførelsesforanstaltninger ikke kunne ændre det traktatbrud, som den påstod, at medlemsstaten havde begået. Domstolen fastslog tværtimod, at »de af den [pågældende medlemsstat] påberåbte nationale bestemmelser, for så vidt som de var gældende ved udløbet af fristen for den begrundede udtalelse, [skal] tages i betragtning ved Domstolens vurdering af, om der foreligger traktatbrud« [17]. Domstolen foretog derfor en sammenligning af bestemmelserne i det pågældende direktiv med de nationale foranstaltninger, hvormed den pågældende medlemsstat mente at have gennemført direktivet, for at afgøre, om medlemsstaten havde undladt at gennemføre direktivet [18].

67. På samme måde kan i denne sag kun en sammenligning af bestemmelserne i loven af 1993 med direktivets krav vise, om Storhertugdømmet Luxembourg har efterkommet sine forpligtelser til at gennemføre direktiv 2000/60 eller ikke.

68. Jeg mener dog, at Domstolen bør begrænse sin undersøgelse til de bestemmelser i direktivet, som Kommissionen har angivet i replikken (dvs. artikel 1 og 2, artikel 3, stk. 4, artikel 7, stk. 1 [19] og 2, og artikel 14), og se bort fra de øvrige bestemmelser i direktivet, som Kommissionen har henvist til under retsmødet.

17 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 8, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også ovenfor, punkt 45.

18 — Samme dom, præmis 49.

19 — Klagepunktet vedrørende artikel 7, stk. 1, blev senere frafaldet under retsmødet; jf. ovenfor, punkt 37.

69. Jeg fremhæver dette, fordi Kommissionen kun, hvad angår de bestemmelser, den har angivet i replikken som krævet i henhold til retspraksis [20], har tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger til, at Domstolen kan fastslå, om den påståede manglende gennemførelse af direktiv 2000/60 er godtgjort eller ikke. Desuden blev Storhertugdømmet Luxembourg ikke behørigt underrettet om, eller fik tilstrækkelig mulighed for, at bestride Kommissionens argumenter vedrørende de bestemmelser i direktivet, som først blev omtalt under retsmødet. Hvis Domstolen behandler disse argumenter, vil dette efter min opfattelse udgøre en tilsidesættelse af Storhertugdømmet Luxembourgs rettigheder som sagsøgt og en tilsidesættelse af begrundelsen for proceduren i henhold til artikel 226 EF [21].

70. I replikken havde Kommissionen mulighed for at foretage en fuldstændig undersøgelse af, om direktivet var gennemført ved loven af 1993 eller ikke. Den udnyttede kun delvis denne mulighed.

71. På denne baggrund skal jeg undersøge, om loven af 1993 er forenelig med forpligtelserne i henhold til artikel 1 og 2, artikel 3, stk. 4, artikel 7, stk. 2, og artikel 14 i direktiv 2000/60.

— Artikel 1

72. Kommissionen har fastholdt, at de overordnede formål, der er fastlagt i artikel 1 i direktiv 2000/60, er mere vidtrækkende end de mål, der forfølges ved loven af 1993, som alene vedrører bekæmpelse af vandforurening og fornyelse af vandressourcerne. Som svar på et spørgsmål, der blev stillet af Domstolen under retsmødet, erkendte Kommissionen dog, at artikel 1 i direktiv 2000/60 ikke behøvede at blive gennemført i national lovgivning. Heraf slutter jeg, at Kommissionen har frafaldet sit klagepunkt med hensyn til artikel 1. Såfremt Domstolen finder det nødvendigt at behandle dette spørgsmål yderligere, skal jeg dog blot bemærke, at artikel 2 i loven af 1993, som beskriver lovens formål, er affattet i generelle og ubestemte vendinger (i lighed med artikel 1 i direktiv 2000/60) [22]. Den kan således i princippet omfatte alle de formål, der er angivet i artikel 1 i direktiv 2000/60 [23]. Kommissionens klagepunkt vedrørende artikel 1 vil derfor under alle omstændigheder være uden grundlag.

20 — Jf. ovenfor, fodnote 15.

21 — Jeg mener ikke, at dette er et tilfælde, hvor man med rette kan sige, at Kommissionen ved under retsmødet at påberåbe sig disse yderligere artikler i direktivet ønsker at »præcisere« sin stævning for at tage oplysninger i betragtning, som en medlemsstat har fremlagt i sit svarskrift. Der er heller ikke tale om at fremsætte et nyt anbringende under retsforhandlingerne for at tage hensyn til retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne, hvilket er tilladt i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2.

22 — Jf. ovenfor, punkt 21.

23 — I denne henseende mener jeg, at omtalen i artikel 2 i loven af 1993 af kravene med hensyn til »al anden menneskelig virksomhed i almen interesse« er udtømmende.

— Artikel 2

73. Kommissionen har påpeget, at loven af 1993 kun indeholder nogle af de definitioner, der er angivet i artikel 2 i direktiv 2000/60. Kommissionen har især henvist til begreberne »vandløbsopland«, »godt økologisk potentiale« og »god kemisk tilstand«, som ikke findes i loven af 1993.

74. Storhertugdømmet Luxembourg har ikke hævdet, at loven af 1993 indeholder disse definitioner. Under retsmødet begrundede Storhertugdømmet Luxembourg tilsyneladende sin opfattelse med, at de begreber, der er defineret i artikel 2, kun er relevante i forbindelse med definitionen af indholdet af de forpligtelser, direktivet pålægger medlemsstaterne med hensyn til deres indsats. Derfor behøver de ikke som sådanne at blive gennemført.

75. Jeg er ikke enig i denne holdning. Artikel 2 kan ikke fortolkes isoleret. Visse af definitionerne i artikel 2 fastsætter nøjagtige standarder for vandkvalitet [24], som medlemsstaterne skal nå inden for de fastsatte frister, især i artikel 4 (som en generel regel 15 år efter direktivets ikrafttræden) [25]. Således pålægger artikel 2, sammenholdt med artikel 4, medlemsstaterne præcise forpligtelser, som også kan hævdes at indebære rettigheder til private (hvilket dog ikke behøver blive afgjort her), og som skal opfyldes inden for en bestemt frist.

76. Domstolen har flere gange fastslået, at »en administrativ praksis, der efter sin art kan ændres efter forvaltningens forgodtbefindende, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, [...] ikke kan anses for at udgøre en gyldig gennemførelse af forpligtelserne i henhold til EF-traktaten« [26], og at »direktivbestemmelser skal gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkelig specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, som indebærer, at de af direktivet omfattede personer, i det omfang det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder« [27].

77. I modsætning til, hvad Storhertugdømmet Luxembourg har gjort gældende, er tidsfristerne for at nå de standarder, der er fastsat i artikel 4, forskellige fra den overordnede tidsfrist i artikel 24 for vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2000/60. Da loven af 1993 ikke indeholder de definitioner af standarder, som er indeholdt i artikel 2, og

24 — Jf. ovenfor, punkt 10.

25 — Jf. artikel 4, stk. 1, litra a), nr. ii) og iii), litra b), nr. ii), og litra c).

26 — Dom af 13.3.1997, sag C-197/96, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1489, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis.

27 — Dom af 8.7.1999, sag C-354/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4927, præmis 11 og den deri nævnte retspraksis.

heller ikke nogen for opnåelsen af disse standarder som fastsat i artikel 4 (og de forpligtelser, som følger af artikel 2 sammenholdt med artikel 4, således ikke er gjort bindende for de kompetente nationale myndigheder), opfylder loven af 1993 ikke kravene i direktiv 2000/60.

— Artikel 3, stk. 4

78. Kommissionen mener ikke, at der er nogen bestemmelser i loven af 1993, som behørigt gennemfører artikel 3, stk. 4, i direktiv 2000/60, hvorefter medlemsstaterne skal samordne alle relevante foranstaltninger for samtlige definerede vandområdedistrikter.

79. Storhertugdømmet Luxembourg har erkendt, at der findes en sådan forpligtelse til samordning i henhold til artikel 3, stk. 4, men har hævdet, at der ikke findes nogen nationale vandområdedistrikter i Luxembourg. De eneste to vandområdedistrikter på Luxembourgs område som omhandlet i direktiv 2000/60 er internationale vandområdedistrikter, nemlig vandområdedistriktet ved Rhinen og Mosel og vandområdedistriktet ved Maas. Inden for rammerne af Den Internationale Kommission for Beskyttelse af Rhinen (CIPR) er der oprettet en særlig ad hoc samordningskomité, hvor alle de berørte medlemsstater er repræsenteret, og hvis særlige opgave er at opfylde samordningsforpligtelserne i henhold til direktiv 2000/60. Hvad Maas angår, er der oprettet en International Kommission for Beskyttelse af Maas, som blandt andet skal sikre den samordning, der kræves i direktiv 2000/60. Storhertugdømmet Luxembourg har vedlagt kommunikéteksten fra CIPR's ministerkonference den 29. januar 2001 og den internationale aftale om Maas af 3. december 2002 sin duplik. Begge tekster angiver, at de i direktiv 2000/60 omhandlede samordningsforanstaltninger vil blive vedtaget inden for rammerne af disse internationale organisationer [28].

80. Jeg er enig med Storhertugdømmet Luxembourg i, at forpligtelserne i henhold til artikel 3, stk. 4, er forskellige, alt efter om det pågældende vandområdedistrikt er nationalt eller internationalt i direktivets forstand. Hvad angår internationale vandområdedistrikter bestemmer artikel 3, stk. 4, at »de berørte medlemsstater [foretager] denne samordning i fællesskab og kan med henblik herpå anvende de bestående strukturer, der er etableret i henhold til internationale aftaler«. Endvidere fastsættes det i artikel 3, stk. 6, at medlemsstaterne kan udpege et eksisterende nationalt eller internationalt organ som ansvarlig myndighed for så vidt angår dette direktiv.

81. Kommissionen har ikke bestridt Storhertugdømmet Luxembourgs argument om, at de eneste to vandområdedistrikter i Luxembourg i direktivets forstand er inter-

28 — Hvad angår CIPR, jf. s. 13 i Storhertugdømmet Luxembourgs duplik (bilag 1) og artikel 1, 2 og 5 i den internationale aftale om Maas.

nationale og ikke nationale vandområdedistrikter.

82. Det fremgår af de dokumenter, der er vedhæftet som bilag til Storhertugdømmet Luxembourgs duplik, at de to internationale organer rent faktisk, som Storhertugdømmet har påstået, af de berørte medlemsstater er blevet pålagt den opgave at sikre samordningen af foranstaltningerne vedrørende gennemførelsen af direktiv 2000/60, hvad angår disse internationale vandområdedistrikter. Storhertugdømmet Luxembourg har således, som medlem af disse internationale organer, opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 4, i direktiv 2000/60 hvad angår de internationale vandområdedistrikter i Luxembourg.

83. Heraf slutter jeg, at Kommissionens klagepunkt vedrørende artikel 3, stk. 4, er ugrundet.

— Artikel 7, stk. 2

84. Ifølge Kommissionen er der ingen af bestemmelserne i loven af 1993, der — ikke engang delvist — gennemfører de forpligtelser, der følger af artikel 7, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne skal nå en bestemt standard for kvaliteten af drikkevandsforekomster [29].

85. Storhertugdømmet Luxembourg har ikke taget til genmæle over for dette klagepunkt.

86. I lighed med artikel 2, sammenholdt med artikel 4, indebærer artikel 7, stk. 2, en klar og præcis forpligtelse, som kan hævdes at indebære rettigheder for private. I henhold til ovennævnte retspraksis [30] burde Storhertugdømmet Luxembourg have gennemført denne bestemmelse ved hjælp af foranstaltninger med bindende virkning i den nationale retsorden inden for den frist, der var fastsat i artikel 24. Da loven af 1993 ikke indeholder bestemmelser, der svarer til artikel 7, stk. 2, og da der ikke er vedtaget andre gennemførelsesforanstaltninger, har Storhertugdømmet Luxembourg tilsidesat sine forpligtelser med hensyn til gennemførelsen af artikel 7, stk. 2, i direktiv 2000/60.

— Artikel 14

87. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at forpligtelsen i artikel 14 i direktiv

29 — Med hensyn til Kommissionens oprindelige klagepunkt vedrørende artikel 7, stk. 1 og 3, jf. også ovenfor, punkt 33 og 37.

30 — Jf. ovenfor, fodnote 27.

2000/60 til at iværksætte offentlig oplysning og høring med det formål at »tilskynde til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af [...] direktiv[et], navnlig i udarbejdelse, revision og ajourføring af vandområdeplanerne«, ikke indeholdes i loven af 1993.

88. Storhertugdømmet Luxembourg har ikke hævdet, at loven af 1993 indeholder en bestemmelse, der svarer til direktivets artikel 14. Det har dog anført, at det fremgår af artikel 14, stk. 1, sammenholdt med artikel 13 i direktiv 2000/60, at fristen for at opfylde forpligtelserne til offentlig oplysning i henhold til artikel 14 ikke er udløbet.

89. Storhertugdømmet Luxembourg har ret i, at vandområdeplanerne i henhold til artikel 13, stk. 6, skal offentliggøres senest ni år efter datoen for direktivets ikrafttræden; og at offentligheden i henhold til artikel 14, stk. 1, skal have mulighed for at fremsætte bemærkninger, afhængigt af de enkelte foranstaltninger, mellem et og tre år inden begyndelsen af den periode, planen vedrører. Det fremgår imidlertid også klart, at artikel 14 tilsigter at give private og interesserede parter ret til at blive inddraget aktivt i gennemførelsen af direktivet, »navnlig i udarbejdelse, revision og ajourføring af vandområdeplanerne«.

90. Når det drejer sig om privates rettigheder, skal medlemsstaterne ikke kun opfylde den overordnede forpligtelse med hensyn til gennemførelsen af direktiver, som er fastlagt i den tidligere citerede retspraksis [31], men skal også sikre, at retstilstanden på nationalt plan som følge af gennemførelsen er »tilstrækkelig bestemt og klar, [...] og at de personer, som omfattes af direktivet, har mulighed for fuldt ud at kende deres rettigheder og i givet fald kan påberåbe sig dem ved de nationale domstole« [32].

91. Jeg mener derfor, at de nationale gennemførelsesforanstaltninger i denne sag bør være af en sådan karakter, at fristen i artikel 13, stk. 6, bliver retligt bindende for de relevante nationale myndigheder og giver private mulighed for fuldt ud at kende deres rettigheder i henhold til de i artikel 14, stk. 1, omhandlede procedurer.

92. Disse krav er klart ikke opfyldt, når der ikke findes gennemførelsesforanstaltninger. I modsætning til, hvad Storhertugdømmet Luxembourg har anført, ændrer det forhold, at vandområdeplanerne og de oplysningsprocedurer, der er forbundet hermed, først bliver offentliggjort og drøftet med offentligheden på et ubestemt tidspunkt i fremtiden,

31 — Jf. ovenfor, fodnote 26 og 27.

32 — Jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 8, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis.

ikke medlemsstaternes pligt til at fastlægge en bestemt og klar retligt bindende foranstaltning, som sikrer overholdelsen af disse forpligtelser. Da der ikke findes specifikke bestemmelser, der fastsætter andet, var den overordnede tidsfrist i artikel 24 gældende.

93. Heraf slutter jeg, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2000/60, idet det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre dette direktivs artikel 14.

Sagens omkostninger

94. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Dette er tilfældet i denne sag, hvor Kommissionen kun delvist har vundet sagen. Jeg mener derfor, at hver part skal bære sine egne omkostninger.

Forslag til afgørelse

95. På baggrund heraf foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger,

— idet det ikke har underrettet Kommissionen om de nationale love og administrative bestemmelser til gennemførelse af dette direktiv, bortset fra artikel 3

— idet det ikke inden for den angivne tidsfrist har vedtaget nationale love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivets artikel 2, artikel 7, stk. 2, og artikel 14.

2) Storhertugdømmet frifindes i øvrigt.

3) Hver part bærer sine egne omkostninger.«