FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 12. februar 1992 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I denne sag har Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 169 nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser derved, at den ikke har taget alle nødvendige skridt til at gennemføre Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand (EFT L 229, s. 11).

Relevante retsregler

2. Direktiv 80/778 fastlægger kvalitetsnormer for drikkevand. Disse normer er indeholdt i en liste af »parametre« i bilag I til direktivet. For de fleste parametre i tabellerne A-E i bilag I fastlægger direktivet en tilladt maksimal koncentration og en vejledende værdi, for andre en tilladt maksimal koncentration eller en vejledende værdi og for nogle få hverken en tilladt maksimal koncentration eller en vejledende værdi. For et lille antal parametre i tabel F i bilag I fastsættes minimale koncentrationer.

3. Direktivets artikel 7 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne fastsætter de værdier, der skal gælde for drikkevand for parametrene i bilag I.

2. Med hensyn til de parametre, for hvilke der ikke er anført nogen værdi i bilag I, kan medlemsstaterne undlade at fastsætte værdier i henhold til stk. 1, så længe Rådet ikke har fastlagt disse værdier.

3. Med hensyn til parametrene i tabel A, B, C, D og E i bilag I:

— må de værdier, der fastsættes af medlemsstaterne, ikke være højere end de værdier, der er anført i kolonnen 'tilladt maksimal koncentration'

— lader medlemsstaterne sig ved fastsættelse af værdierne vejlede af dem, der er anført i kolonnen 'vejledende værdi'.

4. Med hensyn til parametrene i tabel F i bilag I må de værdier, der fastsættes af med-

* Originalsprog: engelsk.

lemsstaterne, ikke være lavere end de værdier, der er anført i kolonnen 'krævet minimal koncentration', når det drejer sig om vand i henhold til artikel 2, første led, der har gennemgået en blødgøringsproces.

5. Fortolkningen af værdierne i bilag I skal i påkommende tilfælde foretages under hensyntagen til bemærkningerne.

6. Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til, at drikkevand mindst opfylder kravene i bilag I.«

4. Artikel 9 og 10 indeholder visse undtagelser.

Direktivets artikel 9 lyder som følger:

»1. Medlemsstaterne kan fastsætte undtagelser fra dette direktiv for at tage hensyn til:

a) Situationer forårsaget af jordlagenes beskaffenhed og struktur i det område, som de pågældende forsyninger stammer fra.

Når en medlemsstat fastsætter en sådan undtagelse, underretter den Kommissionen inden to måneder med angivelse af begrundelsen for undtagelsen.

b) Situationer forårsaget af usædvanlige meteorologiske omstændigheder.

Når en medlemsstat fastsætter en sådan undtagelse, underretter den Kommissionen inden femten dage efter, at beslutningen herom er taget, med angivelse af begrundelsen for undtagelsen og dennes varighed.

2. Medlemsstaterne meddeler kun Kommissionen de i stk. 1 omhandlede undtagelser, såfremt de vedrører en vandforsyning på mindst 1 000 m^3 pr. dag eller en befolkning på mindst 5 000 personer.

3. I intet tilfælde må undtagelser, der fastsættes i medfør af denne artikel, vedrøre toksiske eller mikrobiologiske faktorer eller medføre risiko for offentlig sundhed.«

Direktivets artikel 10 er sålydende:

»1. I tilfælde af alvorlige hændelser kan de kompetente nationale myndigheder i et

begrænset tidsrum og inden for en maksimal værdi, som de fastlægger, tillade overskridelser af de i bilag I fastsatte tilladte maksimale koncentrationer, såfremt der ikke er nogen uacceptabel risiko for den offentlige sundhed forbundet med denne overskridelse, og såfremt drikkevandsforsyningen ikke kan foregå på nogen anden måde.

2. Når en medlemsstat med forbehold af anvendelsen af direktiv 75/440/EØF, særlig artikel 4, stk. 3, med henblik på sin drikkevandsforsyning ser sig nødsaget til at anvende overfladevand, som ikke opfylder kvalitet A 3 i henhold til ovennævnte direktivs artikel 2, og når denne medlemsstat ikke kan påregne at foretage en hensigtsmæssig behandling for at opnå en drikkevandskvalitet som defineret i nærværende direktiv, kan denne medlemsstat i et begrænset tidsrum og inden for en maksimal værdi, som den fastlægger, tillade overskridelser af de i bilag I fastsatte tilladte maksimale koncentrationer, såfremt der ikke er nogen uacceptabel risiko for den offentlige sundhed forbundet med denne overskridelse.

3. De medlemsstater, der gør brug af de i denne artikel omhandlede undtagelser, underretter straks Kommissionen herom med angivelse af begrundelsen for undtagelsen og dennes sandsynlige varighed.«

5. Det bemærkes, at den franske version af artikel 10, stk. 1, begynder med ordene »en cas de circonstances accidentelles graves«, hvilket er tydeligere end den engelske »in the event of emergencies« eller den tyske »in Notfällen«. Det kommer imidlertid ikke an på disse forskelle.

6. Medlemsstaterne skulle i henhold til artikel 18 sætte de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft, der var nødvendige for at efterkomme direktivet, inden for en frist på to år fra dets meddelelse. De skulle sørge for, at kvaliteten af drikkevand bringes i overensstemmelse med direktivet inden for en frist på fem år efter dets meddelelse, jf. artikel 19. Ifølge Kommissionen blev direktivet meddelt Forbundsrepublikken Tyskland den 18. juli 1980.

7. Den centrale tyske bestemmelse til omsætning af direktivet er Trinkwasserverordnung af 22. maj 1986 (BGBl. I, s. 760), ændret ved bekendtgørelse vedrørende ændring af Verordnung zur Änderung der Trinkwasserverordnung und der Mineral- und Tafelwasser-Verordnung af 5. december 1990 (BGBL. I, s. 2600). Den ændrede affattelse af Trinkwasserverordnung trådte i kraft den 1. januar 1991.

Sagsfremstilling

8. Ved skrivelse af 30. oktober 1987 meddelte Kommissionen den tyske regering, at direktivet ikke kunne anses for behørigt gennemført i tysk ret. Den tyske regering blev opfordret til at udtale sig. Kommissionen blev ikke overbevist af forbundsregeringens svar og fremsatte den 6. juli 1989 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Forbundsrepublikken Tyskland til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet inden to måneder. Ved skrivelse af 6. september 1989 meddelte forbundsregeringen Kommissionen, at direktivet efter dens opfattelse var blevet behørigt gennemført i tysk ret ved Trinkwasserverordnung. Samtidig meddelte den, at der var planlagt en bekendtgørelse til ændring af Trinkwasserverordnung. I den forbindelse drejede det sig åbenbart om den nye affattelse, der trådte i kraft den 1. januar 1991.

9. Stævningen blev indleveret den 27. juli 1990. Den benævner ti områder, på hvilke Forbundsrepublikken Tyskland ikke skal have gennemført direktivet behørigt. I replikken frafalder Kommissionen imidlertid seks klagepunkter, da den anerkender, at nogle af de påtalte overtrædelser kan betragtes som ophørt efter ændringen af Trinkwasserverordnung. På en skriftlig forespørgsel fra Domstolen har Kommissionen frafaldet endnu et klagepunkt. Således beskæftiger Domstolen sig kun med tre klagepunkter.

Afvigelser i henhold til Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 1

10. Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 1, bestemmer:

»Den kompetente myndighed kan i tilfælde af alvorlige hændelser tillade, at de i bilag 2 fastsatte grænseværdier fraviges indtil en af denne fastsat størrelse i en begrænset periode, såfremt den menneskelige sundhed ikke derved bringes i fare, og såfremt drikkevandsforsyningen ikke kan sikres på anden måde.«

11. I den oprindelige affattelse af § 4, stk. 1, hed det »i det enkelte tilfælde« (im Einzelfall) i stedet for »i tilfælde af alvorlige hændelser« (in Notfällen); samtidig var fravigelser tilladt, såfremt drikkevandsforsyningen

ikke kunne foregå på anden måde »med forsvarlige omkostninger«. Ifølge Kommissionens opfattelse var den oprindelige affattelse af § 4, stk. 1, i strid med direktivets artikel 10, stk. 1, der kun tillader undtagelser »i tilfælde af alvorlige hændelser«, og som ikke henviser til den rimelige udgift, når den opstiller den betingelse, at drikkevandsforsyningen ikke kan sikres på anden måde. Forbundsrepublikken Tyskland gør gældende, at Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 1, selv i sin oprindelige affattelse var forenelig med artikel 10, stk. 1, i direktivet: For det første er der kun tilladt undtagelser i tilfælde af alvorlige hændelser, uanset at dette begreb ikke er blevet anvendt i teksten til § 4, stk. 1; for det andet har udtrykket »med forsvarlige omkostninger« skullet sikre, at princippet om forholdsmæssighed bliver overholdt.

12. Jeg vil ikke kunne tiltræde disse argumenter. Ifølge Domstolens praksis skal de bestemmelser i et direktiv, der tillader undtagelser, fortolkes indskrænkende (jf. dom af 22.9.1988, sag 228/87, straffesag mod X, Sml. s. 5099, præmis 10). Ved begrebet »alvorlige hændelser« skal der forstås »en nødsituation, hvor de kompetente myndigheder pludselig skal afhjælpe vanskeligheder med hensyn til drikkevandsforsyningen« (ibidem, præmis 14). Den oprindelige affattelse af Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 1, udvidede den undtagelse, der var tilladt i henhold til artikel 10, stk. 1, i direktivet, idet den ikke udtrykkeligt begrænsede afvigelser til alvorlige hændelser og tilføjede ordene »med forsvarlige omkostninger« til indholdet om, at drikkevandsforsyningen ikke kan sikres på anden måde. Såfremt medlemsstaterne ensidigt kunne udvide en undtagelses anvendelsesområde, ville den ved direktivet tilsigtede virkning blive bragt i alvorlig fare.

13. Kommissionen indrømmer i replikken, at den ændrede affattelse af Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 1, formelt svarer til direktivet. Den mener imidlertid, at denne del af sagen først er bragt i orden, såfremt Forbundsrepublikken Tyskland forpligter sig til at sikre, at de tyske myndigheder i praksis overholder direktivets krav. De klager, der er tilgået Kommissionen vedrørende drikkevandskvaliteten i Forbundsrepublikken Tyskland, har vist, at der blev tilladt undtagelser, hvorved direktivet blev overtrådt. Også en henstilling fra den tyske Sundhedsstyrelse viser, at der blev tilladt undtagelser, når kendetegnene ved begrebet alvorlige hændelser manglede. Domstolen spurgte skriftligt Kommissionen, om den ville fastholde dette klagepunkt, selv om den anerkender, at Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 1, i den affattelse, der er trådt i kraft den 1. januar 1991, respekterer direktivet. I sit svar anfører Kommissionen flere grunde til, at den ikke frafalder dette klagepunkt. For det første har Forbundsrepublikken Tyskland ikke erklæret kun at ville fortolke begrebet »alvorlige hændelser« som uforudseelige hændelser. For det andet tillader de tyske myndigheder fortsat undtagelser under omstændigheder, der ikke er alvorlige hændelser, hvilket dokumenteres af et uddrag af »*Alfterer Nachrichten*« (Alfter kommunes informationsblad), ifølge hvilken Wasserwerk Heidgen, der fra den 1. oktober 1989 til den 30. september 1991 lovligt kunne overskride bestemte tilladte maksimale værdier, fik tilladelse til at forlænge denne dispensation for yderligere to år. Desuden er det med henblik på mulige erstatningskrav

ønskeligt, at Domstolen fastslår, at Trinkwasserverordnung i den affattelse, der var gældende indtil den 1. januar 1991, var i strid med direktivet. Endelig er det ifølge Kommissionen lige så ønskeligt, at Domstolen fastslår, at direktivet også efter dette tidspunkt kun kan anses for behørigt gennemført i national ret, såfremt de på dette tidspunkt foretagne ændringer medfører de nødvendige praktiske konsekvenser.

14. Skønt der, som jeg allerede har nævnt, ikke kan være tvivl om, at den oprindelige affattelse af Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 1, var uforenelig med artikel 10, stk. 1, har Kommissionen efter min opfattelse ikke påvist en overtrædelse af direktivet for perioden efter den 1. januar 1991. Fra og med dette tidspunkt gengiver tysk ret ordlyden af direktivets artikel 10, stk. 1. Kommissionen har ret, når den anfører, at det ikke er tilstrækkeligt simpelt hen at overtage direktivets ordlyd i national ret; medlemsstaterne skal desuden sikre, at reglerne føres ud i praksis. Kommissionen har imidlertid ikke godtgjort, at de tyske myndigheder ikke anvender direktivet i praksis. De fleste klager over det tyske drikkevands kvalitet, som Kommissionen henviser til, vedrører perioden inden ændringen af Trinkwasserverordnung. Det gælder også for den tyske Sundhedsstyrelses henstilling. Det er jo nok et spørgsmål, om den i »*Alfterer Nachrichten*« nævnte dispensation, der omfatter en periode på i alt fire år, vedrører en »alvorlig hændelse« i henhold til direktivets artikel 10, stk. 1. Men selv hvis man antager, at dispensationen blev meddelt under overtrædelse af direktivet, har det dog aldrig været formålet med nærværende sag at fastslå, at en bestemt undtagelse er retsstridig. Formålet med sagen er at fastslå, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har gennemført direktivet i national ret. Der hersker ikke tvivl om, at direktivets artikel 10, stk. 1, er gennemført i national ret med virkning fra den 1. januar 1991. Såfremt Kommissionen er af den opfattelse, at der blev meddelt særlige dispensationer under overtrædelse af direktivets artikel 10, stk. 1 (og tilsvarende tysk ret), kan den indlede selvstændige sager mod Forbundsrepublikken Tyskland for disse overtrædelser.

15. Herefter er der kun tilbage at undersøge, om Domstolen skal domfælde Forbundsrepublikken Tyskland, fordi direktivets artikel 10, stk. 1, ikke er blevet behørigt gennemført i tysk ret inden den 1. januar 1991. Det er nu fast retspraksis, at der består en retlig interesse i at fortsætte sagen, såfremt et traktatbrud ophører efter udløbet af den periode, der er fastsat af Kommissionen i dennes begrundede udtalelse. Sagen kan tjene som grundlag for en medlemsstats ansvar på grund af sit traktatbrud over for en anden medlemsstat, Fællesskabet eller borgere: Jf. senest forslag til afgørelse fra generaladvokat Lenz af 21. januar 1992 i sag C-337/89 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, punkt 41, med yderligere henvisninger). De omstændigheder, under hvilke borgere kan anlægge erstatningssag, fordi en medlemsstat ikke har gennemført et direktiv, er nedfældet i præmis 40 i dom af 19. november 1991 i de forenede sager C-6/90 og C-9/90 (Francovich og Bonifaci). Især skal direktivet tillægge private rettigheder. Det fremgår af dommen af 17. oktober 1991 i sag C-58/89 (Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 4983, præmis 14), at det pågældende direktiv tillægger private rettigheder, for så vidt som det skal tjene til beskyttelse af sundheden, og såfremt en undladt gennemførelse kan bringe sundheden i fare. Dermed har Kommissionen en retlig interesse, som er til-

strækkelig til at søge fastslået ved Domstolen, at Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 1, var i strid med direktivet inden den 1. januar 1991, altså inden ændringen. Jeg fremsætter således forslag om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet den ikke behørigt har gennemført direktivets artikel 10, stk. 1, inden den 1. januar 1991.

Underretning til Kommissionen om undtagelser i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3

16. Den oprindelige affattelse af Trinkwasserverordnung foreskrev ikke, at den »kompetente myndighed« (zuständige Behörde) eller delstatsregering underrettede forbundsregeringen om undtagelser, der blev indrømmet i henhold til Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 1 (som svarer til direktivets artikel 10, stk. 1) eller til Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 2 (der svarer til direktivets artikel 9, stk. 1). I stævningen antyder Kommissionen, at dette kan gøre det umuligt for forbundsregeringen at efterkomme sine forpligtelser til at underrette Kommissionen om sådanne undtagelser i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3. Det gælder uafhængigt af, at delstaterne ifølge princippet om at udvise en imødekommende adfærd over for Forbundet (Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens) er forpligtet til at underrette forbundsregeringen om undtagelser. Kommissionen udtaler i stævningen, at dens frygt er blevet bekræftet i praksis, da Forbundsrepublikken Tyskland har givet underretning om talrige undtagelser uden at angive begrundelse eller varighed og uden at overholde de i direktivet fastlagte frister.

17. Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 3, som ændret, foreskriver, at den kompetente myndighed giver den øverste sundhedsmyndighed i delstaten, og denne den kompetente forbundsminister, meddelelse om undtagelser i henhold til § 4, stk. 1. Undtagelser skal i henhold til § 4, stk. 2, af den kompetente myndighed ufortøvet meddeles forbundsministeren med forbehold for de undtagelser, der svarer til ordlyden i direktivets artikel 9, stk. 2.

18. I replikken erkender Kommissionen, at Trinkwasserverordnung, § 4, stk. 3, i den aktuelle affattelse opfylder princippet i direktivet med hensyn til meddelelse om undtagelser. Den henviser imidlertid til, at Trinkwasserverordnung, bilag 4, del III, tillader, at der for en række stoffer må ske overskridelse af fastlagte tilladte maksimale koncentrationer inden for bestemte grænser, såfremt overskridelserne er geogent betingede. Disse forskrifter findes i kolonne g i bilag 4, del III. De vedrører fire stoffer: ammonium, kalium, magnesium og sulfat. For eksempel er de tilladte maksimale koncentrationer for ammonium (parameter 22) 0,5 mg/l; ifølge Trinkwasserverordnung, bilag 4, skal koncentrationer indtil 30 mg/l dog ikke tages i betragtning, såfremt de er geogent betingede. Efter Kommissionens opfattelse er tysk lovgivning derfor i strid med direktivet, for så vidt den tillader en generel undtagelse på grund af geogene faktorer, mens direktivet kun tillader specifikke undtagelser, der til enhver tid skal meddeles Kommissionen.

19. Dette bestrider Forbundsrepublikken Tyskland i duplikken. Direktivets artikel 9, stk. 1, giver ifølge sagsøgte medlemsstaterne lov til at tillade generelle undtagelser på grund af geogene faktorer; en medlemsstat, der handler således, opfylder sin underretningspligt, såfremt den giver Kommissionen meddelelse om de tilsvarende forskrifter.

20. Forbundsrepublikken Tysklands argument kan umuligt tiltrædes. I henhold til artikel 9, stk. 1, litra a), underretter en medlemsstat, der fastsætter undtagelser på grund af jordlagenes beskaffenhed og struktur i det område, som de pågældende forsyninger stammer fra, Kommissionen om dette inden to måneder efter beslutningen med angivelse af begrundelsen for undtagelsen. Ordlyden i artikel 9, stk. 1, litra a), indebærer, at hver enkelt undtagelse skal meddeles Kommissionen sammen med de specifikke begrundelser, der påberåbes for den pågældende undtagelse. Underretningens formål er formodentlig, at Kommissionen får mulighed for at bedømme, om undtagelsen er berettiget på grund af »jordlagenes beskaffenhed og struktur« i det pågældende område. Det kan Kommissionen kun gøre, såfremt den underrettes om særlige undtagelser med hensyn til vandforsyningen i særlige områder. Man kan strides om, hvorvidt det tyske traktatbrud ligger i, at der ikke blev fastsat fyldestgørende bestemmelser for underretning om undtagelser, eller i, at der tillades generelle i stedet for specifikke undtagelser. Men uanset hvad man vælger, kan Forbundsrepublikken Tyskland ikke antages at have gennemført direktivet behørigt i national ret.

Særlige undtagelser fra de tilladte maksimale koncentrationer

21. Dette klagepunkt forekommer at være fuldstændigt sammenfaldende med det netop behandlede punkt. I stævningen påtalte Kommissionen, at i henhold til den oprindelige affattelse af Trinkwasserverordnung (bilag 4, del III, nr. 9, 11, 12 og 16) var de tilladte maksimale koncentrationer for ammonium, kalium, magnesium og sulfat ikke anvendelige, såfremt vandet stammede fra »stærkt reducerende« eller anden undergrund, der indeholdt de pågældende stoffer. Desuden gjorde Kommissionen gældende, at direktivet ikke indeholdt noget retsgrundlag for de undtagelser, som Trinkwasserverordnung foreskriver for jern og sølv (bilag 4, del III, nr. 10 og 15). Selv om Trinkwasserverordnung blev ændret i så henseende gør Kommissionen imidlertid gældende, at det fortsat ikke er garanteret, at der gives underretning om særlige undtagelser i henhold til direktivet, da der gælder særlige bestemmelser for ammonium, kalium, magnesium og sulfat i bilag 4, del III. Det er utvivlsomt rigtigt af de i punkt 19 anførte årsager; jeg finder dog, at Domstolen ikke skal træffe nogen særskilt afgørelse vedrørende dette klagepunkt, da det nu er fuldstændigt sammenfaldende med det ovenstående.

Sagens omkostninger

22. Kommissionen bør efter min opfattelse gives medhold vedrørende de tre resterende klagepunkter. Dermed har den i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, umiddelbart krav på erstatning for afholdte omkostninger. Ganske vist blev syv af de ti klagepunkter frafaldet under den skriftlige forhandling, og den tyske regering gør for så vidt gældende, at tysk ret også inden ændringen af Trinkwasserverordnung har været i overensstemmelse med om ikke direktivets ånd, så dog med dets bogstav. De fleste af de påtalte tilsidesættelser fortsatte for mig at se imidlertid ved udløbet af den periode, der var angivet i den begrundede udtalelse, og på tidspunktet for sagens anlæg. I øvrigt hersker der ingen tvivl om, at de fleste af de påtalepunkter, der blev frafaldet af Kommissionen under den skriftlige forhandling, aldrig var blevet forelagt for Domstolen, såfremt Forbundsrepublikken Tyskland havde sat bekendtgørelsen om ændring af Trinkwasserverordnung hurtigere i kraft. Jeg skal derfor konkludere, at Forbundssrepublikken Tyskland bør dømmes til at betale sagens omkostninger.

Forslag til afgørelse

23. Jeg skal således foreslå, at Domstolen

1) fastslår, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand

2) dømmer Forbundsrepublikken Tyskland til at betale sagens omkostninger.