DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
12. december 1996 *

I sag C-298/95,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Götz zur Hausen, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat Ernst Röder og Oberregierungsrat Bernd Kloke, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, D-53107 Bonn,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 3 og 5 i Rådets direktiv 78/659/EØF af 18. juli 1978 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri (EFT L 222, s. 1), og artikel 3 og 5 i Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande (EFT L 281, s. 47),

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), og dommerne L. Sevón, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, og P. Jann,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. oktober 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. september 1995 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 3 og 5 i Rådets direktiv 78/659/EØF af 18. juli 1978 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri (EFT L 222, s. 1), og artikel 3 og 5 i Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande (EFT L 281, s. 47).

2 Direktiv 78/659 har til formål at beskytte eller forbedre vandkvaliteten i de ferskvandsområder med strømmende eller stillestående vand, hvori der lever, eller hvori der, hvis forureningen blev mindsket eller fjernet, ville kunne leve fisk tilhørende visse arter.

3 Ifølge artikel 1, stk. 1, finder direktiv 78/659 anvendelse på vandområder, som medlemsstaterne har udpeget som områder, der kræver en sådan beskyttelse eller forbedring. I artikel 4, stk. 1, er det bestemt, at medlemsstaterne foretager en første udpegelse af laksefiskvande og karpefiskvande inden to år efter meddelelsen af direktiv 78/659. For de udpegede vandområder fastsætter medlemsstaterne endvidere — i henhold til artikel 3 — værdier for de i bilag I angivne fysisk-kemiske parametre; disse må ikke være mindre strenge end dem, som er anført i kolonne I i nævnte bilag, og de skal bestræbe sig på at overholde værdierne i kolonne G i samme bilag. I medfør af artikel 5 påhviler det ligeledes medlemsstaterne at udarbejde programmer med henblik på at mindske forureningen og for at sikre, at de udpegede vandområder inden fem år efter udpegelsen svarer til de værdier, som medlemsstaterne fastsætter for parametrene. Endelig fastlægger artikel 6 og 7 i direktiv 78/659 hyppigheden af prøveudtagningerne, prøveudtagningsstedet og de analysemetoder, som skal gøre det muligt at bedømme de udpegede vandområders overensstemmelse med de nævnte parametre.

4 Ifølge artikel 17 i direktiv 78/659 skal medlemsstaterne sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden for en frist på to år fra dets meddelelse, og straks underrette Kommissionen herom. Eftersom direktiv 78/659 blev meddelt den 20. juli 1978, udløb fristen den 20. juli 1980.

5 For så vidt angår direktiv 79/923 er formålet ifølge artikel 1 at beskytte eller forbedre kvaliteten af kyst- og brakvand for at gøre det muligt for skaldyr at leve og vokse deri, og for således at bidrage til, at skaldyrprodukter, som umiddelbart kan fortæres af mennesker, får en god kvalitet.

6 Artikel 3, 4 og 5 i direktiv 79/923 indeholder mutatis mutandis for skaldyrvandes vedkommende de samme bestemmelser som de ovenfor beskrevne bestemmelser i artikel 3, 4 og 5 i direktiv 78/659 med undtagelse af artikel 3, stk. 3, der vedrører udledning af visse farlige stoffer i vandmiljøet, og artikel 5 for så vidt som denne overlader medlemsstaterne en frist på seks år i stedet for fem til sikring af, at de udpegede vandområder er i overensstemmelse med de af medlemsstaterne fastsatte værdier for de parametre, som er angivet i bilaget til direktiv 79/923.

7 I henhold til artikel 15 skal medlemsstaterne sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktiv 79/923 inden for en frist på to år fra dets meddelelse, og straks underrette Kommissionen herom. Eftersom direktiv 79/923 blev meddelt den 5. november 1979, udløb fristen den 5. november 1981.

8 Kommissionen fandt, at de oplysninger, den sad inde med, ikke viste, at Forbundsrepublikken Tyskland havde truffet alle de foranstaltninger, som var nødvendige for at gennemføre artikel 3, 4, 5 og artikel 7, stk. 1, i direktiv 78/659 samt artikel 3, 4 og 5 i direktiv 79/923, og opfordrede derfor ved sin åbningsskrivelse den 21. april 1992 Forbundsrepublikken Tyskland til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

9 Ved skrivelse af 9. september 1992 afviste den tyske regering, at det var nødvendigt at gennemføre direktiverne ved bindende retsforskrifter, ligesom den bestred at have pligt til at udarbejde specifikke programmer til beskyttelse af de omhandlede vandområder. Regeringen begærede desuden en yderligere frist til udpegelse af vandområder og fremlagde supplerende oplysninger om de prøveudtagninger, som er foreskrevet i direktiv 78/659.

10 Kommissionen fandt ikke, at disse bemærkninger kunne ændre dens holdning til de påståede undladelser, og den fremsendte derfor den 13. januar 1994 en begrundet udtalelse til den tyske regering, hvori den opfordrede denne til inden to måneder at træffe alle fornødne foranstaltninger for at efterkomme artikel 3, 4, 5 og artikel 7, stk. 1, i direktiv 78/659 samt artikel 3, 4, og 5 i direktiv 79/923.

11 Ved skrivelse af 3. maj 1994 anerkendte den tyske regering, at der var nødvendigt at gennemføre direktivernes artikel 3 og 4 ved bindende retsforskrifter, og den gav meddelelse om de gennemførelsesforanstaltninger og foranstaltninger til udpegelse af fiskevande, som visse delstater havde truffet, og fremsendte tillige en række oplysninger om prøveudtagninger. Imidlertid fastholdt den tyske regering sin opfattelse om, at det ikke var nødvendigt at udarbejde specifikke programmer i medfør af de to direktivers artikel 5.

12 Kommissionen frafaldt sine klagepunkter for så vidt angik tilsidesættelsen af artikel 4 i direktiv 78/659 og i direktiv 79/923 samt artikel 7, stk. 1, i direktiv 78/659, men fandt, at den stadig ikke besad oplysninger, som gjorde det muligt at fastslå, at Forbundsrepublikken Tyskland havde truffet de foranstaltninger, som var nødvendige for at gennemføre artikel 3 og 5 i direktiv 78/659 og i direktiv 79/923. På dette grundlag besluttede Kommissionen at anlægge denne sag.

Artikel 3 i direktiv 78/659 og i direktiv 79/923

13 Forbundsrepublikken Tyskland har ikke bestridt, at gennemførelsen af artikel 3 i direktiv 78/659 og i direktiv 79/923, der i henhold til den nationale kompetencefordeling påhviler delstaterne, endnu ikke har fundet sted på grundlag af bindende retsforskrifter i Tyskland. Regeringen har ikke desto mindre anført, at gennemførelsen er igangsat. Delstaternes udøvende magt må ved en delstatslov tillægges bemyndigelse til at udstede gennemførelsesbekendtgørelser, hvilket allerede er tilfældet i seks af seksten delstater. Desuden er der til brug for delstaterne blevet udarbejdet en standardbekendtgørelse til gennemførelse af direktiv 78/659.

14 Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere afvist Kommissionens udsagn om, at den omstændighed, at de i direktiv 78/659 og direktiv 79/923 krævede foranstaltninger ikke overholdes, kan bringe menneskers sundhed i fare. Der eksisterer ikke en sådan fare i Tyskland, eftersom spørgsmålet, om fisk fra vandområder er egnede til konsum, afgøres på grundlag af bekendtgørelsen af 1. september 1994, der har hjemmel i Lebensmittel-und Bedarfsgegenständegesetz, som affattet den

8. juli 1993 (lov om levnedsmidler og almindelige forbrugsgoder), fastsætter grænseværdier for de tilladte restindhold.

15 Som anført af Kommissionen er et af formålene med de omhandlede direktiver at beskytte menneskers sundhed ved en overvågning af kvaliteten af de vandområder, hvori der lever eller kan leve fisk, der er egnede til menneskelig konsum, som f.eks. laks, ørred, gedde eller ål, der er nævnt i artikel 1, stk. 4, i direktiv 78/659 eller skaldyr »som umiddelbart kan fortæres af mennesker« i henhold til formuleringen i artikel 1 i direktiv 79/923.

16 Under disse omstændigheder er det særligt vigtigt, at direktiverne gennemføres ved foranstaltninger, som ubestrideligt er bindende. I alle de tilfælde, hvor den omstændighed, at der ikke træffes de foranstaltninger, der kræves i henhold til de nævnte direktiver, kan bringe menneskers sundhed i fare, skal de pågældende således kunne påberåbe sig bindende retsforskrifter for at kunne håndhæve deres rettigheder (jf. domme af 30.5.1991, sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2567, præmis 16, og sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2607, præmis 19, samt dom af 17.10.1991, C-58/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 4983, præmis 14).

17 Selv om det tilladte restindhold i levnedsmidler i det foreliggende tilfælde er undergivet grænseværdier i medfør af andre bestemmelser i national lovgivning, har Forbundsrepublikken Tyskland ikke godtgjort, at konsum af fisk og skaldyr ikke udgør nogen form for fare for menneskers sundhed i tilfælde af, at de i direktiv 78/659 og direktiv 79/923 krævede foranstaltninger ikke overholdes.

18 Hvad angår de proceduremæssige vanskeligheder, som den tyske regering har påberåbt sig, er det — som det gentagne gange er blevet fastslået af Domstolen — tilstrækkeligt at bemærke, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes (jf. f. eks. dom af 6.4.1995, sag C-147/94, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1015, præmis 5, af 6.7.1995,

sag C-259/94, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1947, præmis 5, og af 2.5.1996, sag C-253/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2423, præmis 12).

19 Følgelig skal det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet den ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 3 i direktiv 78/659 og i direktiv 79/923.

Artikel 5 i direktiv 78/659 og i direktiv 79/923

20 For så vidt angår direktiv 78/659 har den tyske regering gjort gældende, at de handlingsprogrammer, som har eksisteret i delstaterne siden midten af 1950'erne med det formål at reducere vandforureningen, udgør saneringsprogrammer, som forbedrer vandområdernes kvalitet, og som derfor kan anerkendes som værende i overensstemmelse med artikel 5 i direktiv 78/659. Ifølge den tyske regering er beskyttelsen af ferskvandsområder, således at fisk kan leve dér, ikke et isoleret mål, men er en del af en helhedsbeskyttelse af alle vandområder, som i Tyskland sker ved landsdækkende og forebyggende minimumsnormer fastsat på forbundsniveau, hvilket skal reducere forureningen af vandområder med spildevand. Den tyske regering har tilføjet, at delstaterne i løbet af de seneste to årtier har gennemført disse normer gennem vedtagelse af handlingsprogrammer med væsentlige beløbsrammer; disse programmer har været meget effektive, hvilket fremgår af en betydelig forbedring af kvaliteten af ferskvandsområderne i Tyskland mellem 1976 og 1990, herunder navnlig i de områder, som er omhandlet i direktiv 78/659.

21 For så vidt angår direktiv 79/923 har den tyske regering bemærket, at en udarbejdelse af specifikke programmer med henblik på at mindske forureningen heller ikke er nødvendig på dette område, eftersom de kontroller, som regelmæssigt gennemføres i de fem zoner, der kræver beskyttelse af skaldyrvande på Nordsøkysten,

viser, at direktivets parametre overholdes, og at der ikke er behov for sanering. Dog er der planlagt eller iværksat en formel gennemførelse i de delstater, hvor der findes skaldyrvande.

22 Det bemærkes indledningsvis, at artikel 5 i direktiv 78/659 og i direktiv 79/923 fastslår, at medlemsstaterne er forpligtet til at udarbejde programmer med henblik på at mindske forureningen og for at sikre, at de udpegede vandområder inden henholdsvis fem og seks år efter udpegelsen svarer til de værdier, som medlemsstaterne fastsætter for de parametre, som er angivet i bilaget, og til bemærkningerne i kolonne G og I i bilaget.

23 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 17 i sit forslag til afgørelse, opregnes der i direktiv 78/659 og direktiv 79/923 henholdsvis 14 og 12 præcise fysisk-kemiske parametre, for hvilke medlemsstaterne skal fastsætte værdier. For så vidt angår anvendelsen af artikel 5 er det i direktivernes artikel 6 endvidere bestemt, hvilken procentdel af prøveudtagningerne der skal overholde disse værdier, for at de udpegede vandområder kan anses for at svare til forskrifterne i direktiverne.

24 Det fremgår klart af ordlyden i artikel 5 i direktiv 78/659 og direktiv 79/923 samt af den detaljerede opstilling i direktiverne af kontroller af vandområderne, at medlemsstaterne har pligt til at udarbejde specifikke programmer med henblik på at mindske forureningen af ferskvandsområder og af skaldyrvande inden for henholdsvis fem og seks år.

25 For så vidt angår direktiv 78/659 kan den omstændighed, at der findes generelle programmer til sanering af vandområder såsom de, den tyske regering har påberåbt sig, derfor ikke anses for at udgøre en tilstrækkelig gennemførelse af artikel 5.

26 Det skal desuden understreges, at den målsætning om reduktion af forureningen af vandområder med spildevand, der forfølges med sådanne generelle programmer, ikke nødvendigvis svarer til den mere specifikke målsætning i direktiv 78/659, som er en forbedring af kvaliteten af ferskvandsområder for at gøre disse egnede til, at fisk kan leve deri.

27 For så vidt angår direktiv 79/923 kan den omstændighed, at skaldyrvandene i henhold til den tyske regerings udsagn opfylder direktivets krav, ikke begrunde en fritagelse fra pligten til at udarbejde specifikke programmer i overensstemmelse med direktivets artikel 5.

28 Det skal herved fremhæves, at de resultater, som den tyske regering har indberettet, alene vedrører de prøver, som er udtaget i delstaten Niedersachsen i 1991, og at disse på ingen måde dokumenterer, at skaldyrvandene i de berørte delstater opfylder kravene i direktiv 79/923.

29 Under alle omstændigheder kan det faktum, at prøver udtaget i en enkelt delstat på et givet tidspunkt svarer til kravene i direktiv 79/923, ikke fritage en medlemsstat for pligten til i overensstemmelse med artikel 5 i det nævnte direktiv at udarbejde specifikke programmer til anvendelse på udpegede skaldyrvande med henblik på at mindske forureningen i løbet af seks år.

30 Det skal herefter fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet den ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 5 i direktiv 78/659 og i direktiv 79/923.

Sagens omkostninger

31 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da denne har tabt sagen, pålægges det den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 3 og 5 i Rådets direktiv 78/659/EØF af 18. juli 1978 om kvaliteten af ferskvand, der kræver beskyttelse eller forbedring for at være egnet til, at fisk kan leve deri, og artikel 3 og 5 i Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Puissochet Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 1996.

R. Grass
Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida
Formand for Femte Afdeling