ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
12 december 1996 *

In zaak C-298/95,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. zur Hausen, juridisch adviseur, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en B. Kloke, Oberregierungsrat bij dit ministerie, als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet binnen de gestelde termijnen alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan de artikelen 3 en 5 van richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft ten einde geschikt te zijn voor het leven van vissen (PB 1978, L 222, blz. 1), en aan de artikelen 3 en 5 van richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater (PB 1979, L 281, blz. 47), de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

* Procestaal: Duits.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), kamerpresident, L. Sevón, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet en P. Jann, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 oktober 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 15 september 1995, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag beroep ingesteld, strekkende tot vaststelling dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet binnen de gestelde termijnen alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan de artikelen 3 en 5 van richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft ten einde geschikt te zijn voor het leven van vissen (PB 1978, L 222, blz. 1), en aan de artikelen 3 en 5 van richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater (PB 1979, L 281, blz. 47), de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Het doel van richtlijn 78/659 is de kwaliteit te beschermen of te verbeteren van stromend of stilstaand zoet water waarin tot bepaalde soorten behorende vissen leven of, indien de verontreiniging zou worden verminderd of weggenomen, zouden kunnen leven.

3 Volgens artikel 1, lid 1, van richtlijn 78/659 is deze richtlijn van toepassing op water dat door de Lid-Staten is aangewezen als deze bescherming of verbetering behoevende. Artikel 4, lid 1, bepaalt, dat de Lid-Staten binnen twee jaar na de kennisgeving van richtlijn 78/659 voor het eerst wateren voor zalmachtigen en wateren voor karperachtigen aanwijzen. Overeenkomstig artikel 3 stellen de Lid-Staten voorts voor de aangewezen wateren waarden vast voor de in bijlage I opgenomen fysisch-chemische parameters, die niet minder streng zijn dan die van kolom I („bindende waarde") van deze bijlage, en trachten zij de waarden in kolom G („richtwaarde") van deze bijlage te eerbiedigen. Krachtens artikel 5 moeten de Lid-Staten eveneens programma's opstellen teneinde de verontreiniging te verminderen en er zorg voor te dragen dat de aangewezen wateren binnen vijf jaar na aanwijzing ervan voldoen aan de waarden die zij voor de parameters hebben vastgesteld. Ten slotte preciseert richtlijn 78/659 in de artikelen 6 en 7 de frequentie van de bemonstering, de bemonsteringsplaats en de analysemethoden aan de hand waarvan kan worden beoordeeld, of de aangewezen wateren in overeenstemming zijn met die parameters.

4 Luidens artikel 17 van richtlijn 78/659 doen de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen een termijn van twee jaar volgende op de kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen en stellen zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis. Daar van richtlijn 78/659 op 20 juli 1978 kennis is gegeven, is die termijn op 20 juli 1980 verstreken.

5 Richtlijn 79/923 beoogt overeenkomstig artikel 1 de bescherming en verbetering van de kwaliteit van de kustwateren en brakke wateren teneinde geschikt te zijn voor het leven en de groei van schelpdieren en aldus bij te dragen tot een goede kwaliteit van de schelpdierprodukten die bestemd zijn voor rechtstreekse menselijke consumptie.

6 In de artikelen 3 en 5 van richtlijn 79/923 worden voornoemde bepalingen van de artikelen 3 tot en met 5 van richtlijn 78/659 van overeenkomstige toepassing verklaard op schelpdierwater. Dit geldt evenwel niet voor artikel 3, lid 3, van richtlijn 79/923, met betrekking tot de lozingen van bepaalde stoffen die in het aquatisch milieu worden geloosd, en voor artikel 5, voor zover daarin de Lid-Staten een termijn van zes in plaats van vijf jaar wordt toegekend om er zorg voor te dragen dat de aangewezen wateren voldoen aan de waarden die de Lid-Staten voor de in de bijlage van richtlijn 79/923 opgenomen parameters hebben vastgesteld.

7 Luidens artikel 15 doen de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen een termijn van twee jaar volgende op de kennisgeving van richtlijn 79/923 aan deze richtlijn te voldoen en stellen zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis. Daar op 5 november 1979 van deze richtlijn kennis is gegeven, is die termijn op 5 november 1981 verstreken.

8 Van mening dat uit de haar ter beschikking staande informatie niet was op te maken, dat de Bondsrepubliek Duitsland alle maatregelen had getroffen die nodig zijn voor de omzetting van de artikelen 3, 4, 5 en 7, lid 1, van richtlijn 78/659, alsmede van de artikelen 3, 4 en 5 van richtlijn 79/923, maande de Commissie de Duitse regering op 21 april 1992 aan, binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen kenbaar te maken.

9 Bij brief van 9 september 1992 betwistte de Duitse regering, dat de richtlijnen door formele wettelijke bepalingen moesten worden omgezet en dat specifieke programma's ter bescherming van de betrokken wateren moesten worden opgesteld. Bovendien verlangde zij een extra termijn voor de aanwijzing van de wateren en verstrekte zij aanvullende gegevens met betrekking tot de bemonsteringen als bedoeld in richtlijn 78/659.

10 Van mening dat deze verklaringen geen wijziging konden brengen in haar standpunt ten aanzien van de gestelde niet-nakomingen, richtte de Commissie op 13 januari 1994 een met redenen omkleed advies tot de Duitse regering, waarin zij haar verzocht, alle vereiste maatregelen te treffen om binnen een termijn van twee maanden te voldoen aan de artikelen 3, 4, 5 en 7, lid 1, van richtlijn 78/659, alsmede aan de artikelen 3, 4 en 5 van richtlijn 79/923.

11 Bij schrijven van 3 mei 1994 erkende de Duitse regering, dat de artikelen 3 en 4 van de richtlijnen door dwingende wettelijke bepalingen moesten worden omgezet, en gaf zij kennis van de door een aantal Länder getroffen maatregelen tot omzetting en aanwijzing van de viswateren, alsmede van een reeks gegevens met betrekking tot de bemonsteringen. De Duitse regering bleef evenwel bij haar standpunt, dat de vaststelling van specifieke programma's, als bedoeld in artikel 5 van beide richtlijnen, niet noodzakelijk was.

12 De Commissie zag af van haar grieven inzake schending van artikel 4 van de richtlijnen 78/659 en 79/923 en van artikel 7, lid 1, van richtlijn 78/659, maar haars inziens beschikte zij nog steeds niet over informatie die de conclusie wettigde, dat de Bondsrepubliek Duitsland de maatregelen had getroffen die nodig zijn voor de omzetting van de artikelen 3 en 5 van de richtlijnen 78/659 en 79/923. Derhalve besloot de Commissie onderhavig beroep in te stellen.

Artikel 3 van de richtlijnen 78/659 en 79/923

13 De Bondsrepubliek Duitsland betwist niet, dat artikel 3 van de richtlijnen 78/659 en 79/923 in Duitsland nog niet is omgezet door dwingende wettelijke bepalingen, waartoe volgens de nationale bevoegdheidsverdeling de Länder bevoegd zijn. Zij betoogt echter, dat aan deze omzetting wordt gewerkt. Teneinde de omzettingsverordeningen te kunnen vaststellen, moet de uitvoerende macht van de Länder door de wetgever daartoe worden gemachtigd, hetgeen in zes van de zestien Länder reeds is gebeurd. Ook zou een ontwerp van een modelverordening tot omzetting van richtlijn 78/659 zijn opgesteld ten behoeve van de Länder.

14 De Bondsrepubliek Duitsland wijst voorts de verklaring van de Commissie van de hand, dat de niet-nakoming van de door de richtlijnen 78/659 en 79/923 voorgeschreven maatregelen de gezondheid van de mens in gevaar zou kunnen brengen. Een dergelijk gevaar zou in Duitsland niet bestaan, voor zover in de verordening van 1 september 1994, die is vastgesteld op basis van het Lebensmittel- und

Bedarfsgegenständegesetz, in de versie van 8 juli 1993, grenswaarden voor de toegestane residuen zijn vastgesteld die bepalend zijn voor de vraag, of vissen uit rivieren al dan niet geschikt zijn voor consumptie.

15 Gelijk de Commissie opmerkt, is een van de doelstellingen van de in geding zijnde richtlijnen de bescherming van de gezondheid van de mens door controle van de kwaliteit van het water waarin vissen leven of zouden kunnen leven, die geschikt zijn voor menselijke consumptie, zoals zalm, forel, snoek of paling, genoemd in artikel 1, lid 4, van richtlijn 78/659, dan wel schelpdieren die bestemd zijn voor „rechtstreekse menselijke consumptie", in de woorden van artikel 1 van richtlijn 79/923.

16 Zo gezien, is het bijzonder belangrijk, dat de richtlijnen worden omgezet door maatregelen waarvan het dwingende karakter niet kan worden betwist. Immers, in alle gevallen waarin de niet-naleving van door een richtlijn vereiste maatregelen gevaar kan opleveren voor de gezondheid van personen, moeten de betrokkenen zich op dwingende voorschriften kunnen beroepen om hun rechten geldend te maken (zie in die zin arresten van 30 mei 1991, zaak C-361/88, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-2567, r. o. 16, en zaak C-59/89, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-2607, r. o. 19, alsmede arrest van 17 oktober 1991, zaak C-58/89, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-4983, r. o. 14).

17 Zelfs indien voor de in voedingsmiddelen toegestane residuen grenswaarden gelden op grond van andere nationale wettelijke bepalingen, heeft de Bondsrepubliek Duitsland in casu niet aangetoond, dat de consumptie van vis of schelpdieren bij niet-naleving van de door de richtlijnen 78/659 en 79/923 vereiste maatregelen geen enkel gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens.

18 Met betrekking tot de procedurele problemen die door de Duitse regering zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van de te late omzetting van de richtlijnen 78/659 en 79/923, volstaat het in elk geval eraan te herinneren, dat, zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, een Lid-Staat zich niet ten exceptieve op nationale bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen of termijnen (zie

onder meer arresten van 6 april 1995, zaak C-147/94, Commissie/Spanje, Jurispr. 1995, blz. I-1015, r. o. 5; 6 juli 1995, zaak C-259/94, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1995, blz. I-1947, r. o. 5, en 2 mei 1996, zaak C-253/95, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1996, blz. I-2423, r. o. 12).

19 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet binnen de gestelde termijnen alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan artikel 3 van de richtlijnen 78/659 en 79/923, de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Artikel 5 van de richtlijnen 78/659 en 79/923

20 Ten aanzien van richtlijn 78/659 voert de Duitse regering aan, dat de sinds halverwege de jaren vijftig in de Länder bestaande actieprogramma's ter vermindering van de waterverontreiniging saneringsprogramma's ter verbetering van de kwaliteit van het water zijn, die overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 78/659 kunnen worden erkend. De bescherming van de kwaliteit van voor het leven van vissen geschikt zoet water kan niet geïsoleerd worden beschouwd, doch is een van de doelstellingen in het kader van het algemene programma betreffende de bescherming van de kwaliteit van alle wateren, dat in Duitsland wordt uitgevoerd door de vaststelling van preventieve, algemene federale minimumnormen tot vermindering van de waterverontreiniging door afvalwater. De Duitse regering voegt eraan toe, dat in de laatste twee decennia de Länder deze normen hebben toegepast door de vaststelling van zeer omvangrijke actieprogramma's die bijzonder doeltreffend waren, getuige het feit dat de kwaliteit van zoet water, in het bijzonder het in richtlijn 78/659 bedoelde water, in Duitsland tussen 1976 en 1990 aanmerkelijk is verbeterd.

21 Ten aanzien van richtlijn 79/923 stelt de Duitse regering zich op het standpunt, dat evenmin specifieke programma's ter vermindering van de verontreiniging behoeven te worden opgesteld, voor zover uit de resultaten van de regelmatig in de vijf bescherming behoevende gebieden voor schelpdierwater langs de Noordzeekust

verrichte controles blijkt dat de parameters van de richtlijn worden nageleefd en er dus geen behoefte aan sanering bestaat. In de Länder die over schelpdierwater beschikken, is evenwel een formele omzetting gepland of is een begin daarmee gemaakt.

22 Om te beginnen moet worden vastgesteld, dat artikel 5 van de richtlijnen 78/659 en 79/923 de Lid-Staten verplicht programma's op te stellen teneinde de verontreiniging te verminderen en er zorg voor te dragen dat de aangewezen wateren binnen vijf respectievelijk zes jaar na de aanwijzing ervan voldoen aan de in de bijlage opgenomen parameters, alsmede aan de opmerkingen in de kolommen G en I van die bijlage.

23 Gelijk de advocaat-generaal in punt 17 van zijn conclusie heeft opgemerkt, noemen de richtlijnen 78/659 en 79/923 in hun respectieve bijlagen veertien, respectievelijk twaalf specifieke fysisch-chemische parameters waarvoor de Lid-Staten waarden vaststellen. Bovendien bepaalt artikel 6 van deze richtlijnen voor de toepassing van artikel 5, welke percentages van de bemonsteringen aan deze waarden moeten voldoen, opdat de aangewezen wateren in overeenstemming kunnen worden geacht met de voorschriften van de richtlijnen.

24 Uit de formulering van artikel 5 van de richtlijnen 78/659 en 79/923, alsmede uit de door deze richtlijnen omschreven gedetailleerde regeling betreffende de kwaliteitscontrole van het water blijkt duidelijk, dat de Lid-Staten verplicht zijn, specifieke programma's op te stellen teneinde de verontreiniging van zoet water en schelpdierwater binnen vijf respectievelijk zes jaar te verminderen.

25 Artikel 5 van richtlijn 78/659 kan derhalve niet worden geacht toereikend te zijn omgezet door het bestaan van algemene programma's zoals die waarop de Duitse regering zich heeft beroepen.

26 Voorts zij erop gewezen, dat het door die algemene programma's nagestreefde doel van de vermindering van de verontreiniging van water door afvalwater, niet noodzakelijkerwijs strookt met het meer specifieke doel van richtlijn 78/659, namelijk de verbetering van de kwaliteit van zoet water teneinde het geschikt te maken voor het leven van vissen.

27 De bewering van de Duitse regering, dat het schelpdierwater voldoet aan de vereisten van richtlijn 79/923, kan haar evenmin ontslaan van de verplichting tot opstelling van de specifieke programma's overeenkomstig artikel 5 van deze richtlijn.

28 Dienaangaande zij erop gewezen, dat de door de Duitse regering meegedeelde resultaten enkel betrekking hebben op monsters die in 1991 zijn genomen in het Land Nedersaksen, en geenszins bewijzen, dat het schelpdierwater van de betrokken Länder aan de vereisten van richtlijn 79/923 voldoet.

29 Dat de in één Land op een bepaald tijdstip genomen monsters in overeenstemming zijn met de vereisten van richtlijn 79/923, kan een Lid-Staat in elk geval niet ontslaan van de verplichting, bedoeld in artikel 5 van deze richtlijn, om specifieke programma's op te stellen, die gelden voor al het aangewezen schelpdierwater en de verontreiniging van dit water binnen zes jaar dienen te verminderen.

30 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet binnen de gestelde termijnen alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan artikel 5 van de richtlijnen 78/659 en 79/923, de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

31 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door niet binnen de gestelde termijnen alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan de artikelen 3 en 5 van richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft ten einde geschikt te zijn voor het leven van vissen, en aan de artikelen 3 en 5 van richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater, is de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Puissochet Jann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J. C. Moitinho de Almeida