DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 12 december 1996 *

I mål C-298/95,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Götz zur Hausen, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, och Bernd Kloke, Oberregierungsrat, samma ministerium, i egenskap av ombud, D-53107, Bonn,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom de föreskrivna fristerna anta de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden (EGT nr L 222, s. 1) och artiklarna 3 och 5 i rådets direktiv 79/923/EEG av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav för skaldjursvatten (EGT nr L 281, s. 47),

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. C. Moitinho de Almeida (referent) samt domarna L. Sevón, D. A. O. Edward, J. P. Puissochet och P. Jann,

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

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 17 oktober 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 15 september 1995 har Europeiska gemenskapernas kommission med stöd av artikel 169 i EG-fördraget väckt talan om fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom de föreskrivna fristerna anta de bestämmelser i lagar och författningar som är nödvändiga för att följa rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden (EGT nr L 222, s. 1) och artiklarna 3 och 5 i rådets direktiv 79/923/EEG om kvalitetskrav för skaldjursvatten (EGT nr L 281, s. 47).

2 Direktiv 78/659 syftar till att skydda eller förbättra kvaliteten på strömmande eller stillastående sötvatten där vissa fiskarter lever eller skulle kunna leva om föroreningarna kunde minskas eller elimineras.

3 Enligt artikel 1 första stycket gäller direktiv 78/659 de vattendrag som medlemsstaterna väljer ut för att de anser att de behöver skyddas eller förbättras. Enligt artikel 4.1 skall medlemsstaterna göra ett första val av laxfiskvatten och karpfiskvatten inom två år efter det att direktiv 78/659 anmälts. Dessutom skall medlemsstaterna enligt artikel 3 fastställa värden på de fysiska och kemiska parametrar som anges i bilaga 1 för de av medlemsstaten utvalda vattendragen som inte är mindre stränga än de i bilaga 1 kolumn I ("obligatoriska") och därvid i mesta möjliga mån iaktta värdena i kolumn G ("vägledande") i bilagan. Medlemsstaterna skall vidare enligt artikel 5 fastställa program för hur föroreningar skall bekämpas och säkerställa att de utvalda vattendragen inom fem år efter att de valts ut uppfyller de gränsvärden som medlemsstaterna fastställt. Slutligen preciseras i artiklarna 6 och 7 i direktiv 78/659 hur ofta provtagning skall ske, platsen för provtagningen och de analysmetoder som skall användas för att bedöma huruvida de utvalda vattendragen uppfyller parametrarnas värden.

4 Enligt artikel 17 i direktiv 78/659 skall medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet inom två år efter dagen för anmälan och genast underrätta kommissionen om detta. Eftersom direktiv 78/659 anmälts den 20 juli 1978, gick denna tidsfrist ut den 20 juli 1980.

5 Artikel 1 i direktiv 79/923 avser att skydda och förbättra kvaliteten på kust-och bräckvatten för att göra det möjligt för skaldjur att leva och växa till i dessa vatten och på så sätt bidra till en hög kvalitet på sådana skaldjursprodukter som äts direkt av människor.

6 Bestämmelserna om skaldjursvatten i artikel 3—5 i direktiv 79/923 motsvarar i tillämpliga delar bestämmelserna i artikel 3—5 i direktiv 78/659, med undantag av artikel 3.3 om utsläpp av vissa ämnen i vattenmiljön och artikel 5, i det att medlemsstaterna får en frist om sex år i stället för fem för att bringa de utvalda vattendragen i överensstämmelse med de värden som medlemsstaterna har fastställt för parametrarna som anges i bilagan till direktiv 79/923.

7 Enligt artikel 15 skall medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktiv 79/923 inom två år efter dagen för anmälan och genast underrätta kommissionen om detta. Eftersom direktiv 79/923 anmälts den 5 november 1979, gick denna tidsfrist ut den 5 november 1981.

8 Eftersom den information kommissionen förfogade över inte visade att Förbundsrepubliken Tyskland vidtagit alla de åtgärder som var nödvändiga för att följa artiklarna 3, 4, 5 och 7.1 i direktiv 78/659 och artiklarna 3, 4 och 5 i direktiv 79/923 förelade kommissionen den 21 april 1992 den tyska regeringen att inkomma med yttrande inom två månader.

9 I skrivelse av den 9 september 1992 bestred den tyska regeringen att det var nödvändigt att införliva direktiven genom formell lagstiftning liksom att den var skyldig att fastställa särskilda program för att skydda vattendragen i fråga. Vidare har den begärt uppskov med att välja ut vattendragen och har framlagt kompletterande uppgifter om den provtagning som föreskrivs i direktiv 78/659.

10 Under anförande att dessa förklaringar inte kan inverka på dess ställningstagande beträffande de påstådda fördragsbrotten tillställde kommissionen den 13 januari 1994 den tyska regeringen ett motiverat yttrande med uppmaning att inom en frist av två månader vidta alla nödvändiga åtgärder för att följa artiklarna 3, 4, 5 och 7.1 i direktiv 78/659 och artiklarna 3, 4 och 5 i direktiv 79/923.

11 I skrivelse av den 3 maj 1994 medgav den tyska regeringen att det var nödvändigt att införliva artiklarna 3 och 4 i direktiven genom tvingande lagstiftning och anmälde de åtgärder som vidtagits för att införliva dessa och för att välja ut de fiskodlingsvatten som antagits i vissa delstater, liksom en rad uppgifter om provtagningarna. Likväl vidhöll den tyska regeringen att det inte var nödvändigt att fastställa de särskilda program som avses i artikel 5 i vartdera direktivet.

12 Kommissionen frånföll sina anmärkningar beträffande överträdelse av artikel 4 i direktiven 78/659 och 79/923 och artikel 7.1 i direktiv 78/659 men anförde att den fortfarande inte förfogade över information som visade att Förbundsrepubliken Tyskland vidtagit de åtgärder som var nödvändiga för att införliva artiklarna 3 och 5 i direktiven 78/659 och 79/923. Kommissionen har mot denna bakgrund beslutat väcka föreliggande talan.

Artikel 3 i direktiven 78/659 och 79/923

13 Förbundsrepubliken Tyskland har inte bestritt att införlivandet av artikel 3 i direktiven 78/659 och 79/923, som åvilar delstaterna enligt den nationella kompetensfördelningen, ännu inte har skett i Tyskland genom tvingande rättsliga bestämmelser. Den har emellertid gjort gällande att införlivandet har påbörjats. För att delstatsförvaltningarna skall kunna utfärda förordningar om införlivande krävs bemyndigande av den lagstiftande makten. Ett sådant bemyndigande har enligt Förbundsrepubliken Tyskland redan givits i sex av sexton delstater. Enligt Förbundsrepubliken Tyskland har ett förslag till standardförordning för att införliva direktiv 78/659 utarbetats för delstaternas räkning.

14 Förbundsrepubliken Tyskland har dessutom bestritt riktigheten av kommissionens påstående att underlåtelse att vidta de åtgärder som föreskrivs i direktiven 78/659 och 79/923 kan medföra fara för människors hälsa. Någon sådan fara finns enligt svaranden inte i Tyskland, då gränsvärden för tillåtna rester fastställts genom

förordning av den 1 september 1994 med stöd av Lebensmittel-und Bedarfsgegenständegesetz i dess lydelse av den 8 juli 1993 (tyska livsmedelslagen) och då dessa avgör huruvida fisk från vattenströmmar kan ätas eller inte.

15 Som kommissionen anfört är ett av syftena med ifrågavarande direktiv att skydda folkhälsan genom att övervaka kvaliteten på vatten där det lever eller skulle kunna leva sådana fiskar som kan utgöra mänsklig föda, som lax, öring, gädda eller ål, som nämns i artikel 1.4 i direktiv 78/659, eller sådana vatten sam avses i artikel 1 i direktiv 79/923, ur vilka de skaldjursprodukter hämtas "som äts direkt av människor".

16 Under dessa förutsättningar är det av särskild vikt att direktiven införlivas genom en förordning som har tvingande och ovedersäglig karaktär. I alla de fall då underlåtenhet att vidta åtgärder som krävs i ett direktiv skulle kunna sätta människors hälsa i fara, måste nämligen den som berörs kunna åberopa tvingande regler för att göra sina rättigheter gällande (se i detta hänseende domstolens domar av den 30 maj 1991 i målen kommissionen mot Tyskland, C-361/88, Rec. s. I-2567, punkt 16, och kommissionen mot Tyskland, C-59/89, Rec. s. I-2607, punkt 19, samt dom av den 17 oktober 1991, kommissionen mot Tyskland, C-58/89, Rec. s. I-4983, punkt 14.

17 Även om de tillåtna resterna i livsmedel i kraft av annan nationell lagstiftning är underkastade gränsvärden, har i detta fall Förbundsrepubliken Tyskland inte visat att konsumtion av fisk eller skadjursprodukter vid bristande uppfyllelse av de åtgärder som krävs i direktiven 78/659 och 79/923 inte är förenad med fara för människors hälsa.

18 Eftersom den tyska regeringen åberopar svårigheter i procedurhänseende för att motivera den försening som uppkommit med införlivandet av direktiven 78/659 och 79/923, är det under alla omständigheter tillräckligt att erinra om att domstolen upprepade gånger har funnit att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden som tillhör dess interna rättsordning för att motivera bristande uppfyllelse av förpliktelser och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv

(se särskilt domstolens dom av den 6 april 1995, kommissionen mot Spanien, C-147/94, Rec. s. I-1015, punkt 5, av den 6 juli 1995, kommissionen mot Grekland, C-259/94, Rec. s. I-1947, punkt 5, av den 2 maj 1996, kommissionen mot Tyskland, C-253/95, Rec. s. I-2423, punkt 12).

19 Följaktligen finns det anledning att konstatera att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de bestämmelser i lagar och författningar som är nödvändiga för att följa artikel 3 i direktiven 78/659 och 79/923.

Artikel 5 i direktiven 78/659 och 79/923

20 Vad gäller direktiv 78/659 har den tyska regeringen gjort gällande att de handlingsprogram som finns i delstaterna sedan mitten av femtiotalet i syfte att minska vattenföroreningarna är reningsprogram som förbättrar kvaliteten på vattnen och att de därför kan anses följa artikel 5 i direktiv 78/659. Enligt den tyska regeringen kan skyddet av sötvatten där fiskar kan leva inte beaktas isolerat utan har sin plats i en helhet med målet att skydda kvaliteten på allt vatten, vilket eftersträvas i Tyskland genom stiftandet av federala förebyggande och generella minimiregler som syftar till att minska vattenföroreningar från använt vatten. Den tyska regeringen tillägger att delstaterna under de två senaste decennierna har verkställt dessa regler genom att anta handlingsprogram som ställer viktiga medel till förfogande som har varit särskilt effektiva, som visas av att kvaliteten på sötvatten, i synnerhet dem som omfattas av direktiv 78/659, avsevärt förbättrats i Tyskland mellan åren 1976 och 1990.

21 Vad gäller direktiv 79/923 anser den tyska regeringen inte heller att det är nödvändigt att fastställa speciella handlingsprogram i syfte att minska föroreningarna, eftersom de kontroller som regelbundet genomförs i de fem zonerna som behöver skydd för skaldjursvattnen längs Nordsjön visar att direktivets parametrar

respekteras och att det inte finns något behov av rening. Enligt tyska regeringen skall likväl ett vederbörligt införlivande ske eller håller på att genomföras i de delstater som har skaldjursvatten.

22 Det bör främst konstateras att i artikel 5 i direktiven 78/659 och 79/923 framställs skyldigheten för medlemsstaterna att fastställa program i syfte att minska föroreningarna och säkerställa att de utvalda vattnen inom en tidsfrist av fem respektive sex år från det att de väljs ut uppfyller de värden som fastställs i parametrarna som anges i bilagan samt överensstämmer med anmärkningarna i kolumnerna G och I i bilagan.

23 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 17 i sitt förslag till dom, uppräknar emellertid direktiven 78/659 och 79/923 i respektive bilaga ungefär fjorton och tolv exakta fysiska och kemiska parametrar för vilka medlemsstaterna bestämmer värdena. Dessutom bestäms i artikel 6 i direktiven den andel av proverna som måste uppfylla dessa värden för att de utvalda vattnen skall kunna anses vara förenliga med bestämmelserna i direktiven.

24 Det framgår klart av artikel 5 i direktiven 78/659 och 79/923, liksom av de detaljerade bestämmelserna i direktiven om kontroll av vattenkvaliteten att medlemsstaterna är skyldiga att fastställa särskilda program i syfte att minska föroreningarna i sötvattnen och i skaldjursvattnen på fem respektive sex år.

25 Vad gäller direktiv 78/659 kan inte det faktum att det finns allmänna reningsprogram för vattendragen som dem som åberopas av den tyska regeringen betraktas som ett tillräckligt införlivande av artikel 5.

26 Dessutom förtjänar det att understrykas att målet med minskningen av förorening av vattendragen från använt vatten, vilket eftersträvas genom sådana allmänna program, inte nödvändigtvis motsvarar det mera specifika målet i direktiv 78/659, nämligen att förbättra kvaliteten på sötvattnen för att göra dem lämpliga för fiskar att leva i.

27 Vad gäller direktiv 79/923 kan inte heller det faktum att skaldjursvattnen uppfyller kraven i det direktiv som bifogats av den tyska regeringen befria denna från skyldigheten att fastställa särskilda handlingsprogram i enlighet med artikel 5 i direktiv 79/923.

28 I detta hänseende förtjänar det att understrykas att de resultat som har framlagts av den tyska regeringen endast gäller de prover som tagits i delstaten Niedersachsen under år 1991 och inte på något sätt visar att delstaternas skaldjursvatten uppfyller kraven i direktiv 79/923.

29 Under alla omständigheter kan inte det faktum att prover tagna i en enda delstat vid ett visst tillfälle uppfyller kraven i direktiv 79/923 befria en medlemsstat från skyldigheten att i enlighet med artikel 5 i direktivet fastställa särskilda program som är tillämpliga på alla utvalda skaldjursvatten i syfte att på sex år minska föroreningarna i dem.

30 Följaktligen finns det skäl att konstatera att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de bestämmelser i lagar och författningar som är nödvändiga för att följa artikel 5 i direktiven 78/659 och 79/923.

Rättegångskostnader

31 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet, skall den ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 3 och 5 i rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden och artiklarna 3 och 5 i rådets direktiv 79/923/EEG av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav för skaldjursvatten.

2) Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Puissochet Jann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 december 1996.

R. Grass J.C. Moitinho de Almeida

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen