FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 17. oktober 1996 *

1. Kommissionen har i denne sag anlagt sag i medfør af EF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det fastslås, at Tyskland ikke korrekt har gennemført 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 (herefter »ferskvandsdirektivet«) [1], og Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande (herefter »skaldyrvandsdirektivet«) [2].

2. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at Tyskland ikke har gennemført ferskvandsdirektivets artikel 3 og 5 og skaldyrvandsdirektivets artikel 3 og 5.

Ferskvandsdirektivet

3. I artikel 1, stk. 3, angives formålet med ferskvandsdirektivet at være:

»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

— lokale arter af naturlig mangfoldighed, eller

— arter, hvis forekomst af medlemsstaternes kompetente myndigheder anses for ønskelig for vandområdets forvaltning«.

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 222, s. 1.

2 — EFT L 281, s. 47.

4. I præamblen til ferskvandsdirektivet hedder det endvidere:

»for at gennemføre direktivets målsætninger skal medlemsstaterne udpege de vandområder, som det finder anvendelse på, og fastsætte grænseværdier svarende til visse parametre; de udpegede vandområder skal bringes i overensstemmelse med disse værdier inden fem år efter udpegelsen« [3].

5. Medlemsstaterne skal inden to år efter meddelelsen [4] af direktivet foretage en udpegelse af laksefiskvande og karpefiskvande [5], defineret som henholdsvis vande, hvori der vil kunne leve fisk af arter såsom laks, ørred, stalling og helt, samt vande, hvori der vil kunne leve fisk af karpefamilien eller af arter såsom gedde, aborre og ål.

6. De bestemmelser i direktivet, som er omtvistet i sagen, lyder som følger:

»*Artikel 3*

1. For de udpegede vandområder fastsætter medlemsstaterne værdier for de i bilag I angivne parametre, såfremt der er anført værdier i kolonne G eller i kolonne I. De retter sig efter de bemærkninger, der er anført i disse to kolonner.

2. Medlemsstaterne må ikke fastsætte værdier, som er mindre strenge end de i kolonne I i bilag I anførte, og skal bestræbe sig på at overholde værdierne i kolonne G, idet de tager hensyn til det i artikel 8 anførte princip [6].

...

Artikel 5

Medlemsstaterne udarbejder programmer med henblik på at mindske forureningen og for at sikre, at de udpegede vandområder inden fem år efter udpegelsen i overensstemmelse med artikel 4 svarer til de værdier, som medlemsstaterne fastsætter i overensstemmelse med artikel 3, samt til bemærkningerne i kolonne G og I i bilag I.«

7. Bilag I fastlægger parametre for temperatur, surhedsgrad (pH), opslæmmede stoffer

3 — Sjette betragtning.
4 — Jf. punkt 11 nedenfor.
5 — Artikel 4, stk. 1.
6 — Artikel 8 bestemmer, at anvendelsen af foranstaltninger, der er truffet i medfør af direktivet, under ingen omstændigheder, hverken direkte eller indirekte, må medføre forøget forurening af ferskvandsområder.

og en række kemiske bestanddele. Der findes særskilte parametre for henholdsvis laksefisk- og karpefiskvande, angivet i to kolonner, nemlig kolonne G og kolonne I. Nogle af parametrene er vejledende (kolonne G) og andre er påbudt (kolonne I, hvor I'et i den engelske version formodentlig er et levn fra den franske udgave af direktivet).

8. I artikel 6 og 7 er der fastsat detaljerede kriterier for bedømmelsen af graden af overensstemmelse som foreskrevet i artikel 5. Disse kriterier vedrører prøveudtagningsstederne og prøveudtagningsperioderne (hyppigheden er omhandlet i bilag I) samt den procentdel af prøverne, der for hver parameter skal overholde værdierne og bemærkningerne.

Skaldyrvandsdirektivet

9. Skaldyrvandsdirektivet vedrører kvaliteten af skaldyrvande og finder anvendelse på kyst- og brakvandsområder udpeget af medlemsstaterne som områder, der kræver beskyttelse eller forbedring 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 [7]. I henhold til præamblen er formålene med direktivet at beskytte vand, herunder skaldyrvande, mod forurening og at beskytte visse skaldyrbestande mod de forskellige skadelige konsekvenser af udledning af forurenede stoffer i havet [8].

10. Med de fornødne ændringer har sjette betragtning og artikel 3-7 i det væsentlige samme ordlyd som de tilsvarende bestemmelser i ferskvandsdirektivet, bortset fra, i) at artikel 3 indeholder et stk. 3 om udledning af stoffer, og ii) at artikel 5 foreskriver en frist på seks år i stedet for fem.

11. Efter begge direktiver skulle gennemførelsen finde sted inden to år efter direktivets meddelelse [9], nemlig den 20. juli 1980 for så vidt angår ferskvandsdirektivet og den 5. november 1981 for så vidt angår skaldyrvandsdirektivet.

7 — Artikel 1.

8 — Første og anden betragtning.

9 — Artikel 17, stk. 1, i ferskvandsdirektivet og artikel 15, stk. 1, i skaldyrvandsdirektivet.

Klagepunktet vedrørende artikel 3

12. Kommissionens væsentligste klagepunkt er, at Tyskland ikke har gennemført de to direktivers artikel 3 korrekt i national ret inden for den fastsatte frist. Mere konkret har Kommissionen anført, at de to direktiver tillige har til formål at beskytte menneskers sundhed, og at Domstolen i tilsvarende sager har udtalt, at gennemførelsen skal ske ved bindende retsforskrifter [10].

13. Det er ubestridt, at de værdier, som medlemsstaterne skal fastsætte i henhold til artikel 3, ikke er blevet fastsat ved bindende retsforskrifter i Tyskland. Dette udgør en betydelig forsinkelse, som til dels skyldes, at Tyskland indtil 1992 tilsyneladende antog, at administrative forskrifter var tilstrækkelige til at gennemføre direktiverne. Forbundsrepublikken har siden anerkendt, at det er nødvendigt at anvende bindende retsforskrifter for at opnå en korrekt gennemførelse af direktiverne. Den har i svarskriftet anført, at de nødvendige foranstaltninger nu er under udarbejdelse. Imidlertid synes lovgiveren kun i seks af de seksten delstater (som er kompetente i relation til gennemførelsen af disse direktiver) at have bemyndiget administrationen til at udstede de nødvendige forskrifter; selv disse seks delstater ses endnu ikke at have vedtaget det forslag til bekendtgørelse, der er blevet udarbejdet med henblik på gennemførelse af ferskvandsdirektivet (i svarskriftet nævnes intet om et forslag til bekendtgørelse til gennemførelse af skaldyrvandsdirektivet).

14. Ifølge Domstolens faste praksis kan en medlemsstat hverken påberåbe sig bestemmelser, praksis eller øvrige forhold i sin interne retsorden som begrundelse for, at forpligtelser i henhold til fællesskabsdirektiver ikke overholdes [11]. Desuden kan den omstændighed, at Tyskland for nærværende anstrenger sig for at afhjælpe sin undladelse, ikke påberåbes som undskyldning. For så vidt angår søgsmål i henhold til traktatens artikel 169 stilles alene krav om, at der objektivt foreligger et traktatbrud, og ikke om, at det bevises, at der på en eller anden måde fra vedkommende medlemsstats side er udvist langsommelighed eller uvilje [12].

Klagepunktet vedrørende artikel 5

15. Hvad angår begge direktivers artikel 5 har Kommissionen gjort gældende, at der ikke er blevet fremlagt noget program. Tyskland har til forsvar mod klagepunktet om manglende gennemførelse af artikel 5 fremført nedenstående anbringender.

10 — 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, sag C-58/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 4983, præmis 14.

11 — Dom af 9.6.1982, sag 58/81, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. s. 2175, præmis 4.

12 — Dom af 1.3.1983, sag 301/81, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 467, præmis 8.

16. I relation til ferskvandsdirektivet har Tyskland anført, at opnåelse eller bevarelse af en vandkvalitet, som gør det muligt for lokale fisk at leve, kun er en delmålsætning i et samlet vandbeskyttelseskoncept og ikke kan betragtes isoleret. Dette generelle koncept hviler i Tyskland på princippet om en landsdækkende forebyggende vandbeskyttelse. Målsætningen er en reduktion af forureningen af vandområder på grund af udledning af spildevand, hvilket opnås gennem kontrol med spildevandets kvalitet. Delstaterne har i løbet af de seneste to årtier gennemført usædvanligt virkningsfulde vandbeskyttelsesforanstaltninger ved hjælp af omfattende (og omkostningstunge) handlingsprogrammer og investeringer. Som følge heraf er vandet generelt blevet væsentligt renere, og navnlig er kvaliteten af de vandområder, hvori der kan leve fisk, blevet forbedret betydeligt. Den brede målsætning i ferskvandsdirektivet, som er fastsat i artikel 1, stk. 3, modsvarer en væsentlig delmålsætning i vandbeskyttelsespolitikken. De handlingsprogrammer, som har eksisteret i delstaterne siden 1950'erne, har ikke kun haft til formål at muliggøre fiskeliv, men er i virkeligheden programmer, som forbedrer vandområdernes kvalitet, og som derfor kan anerkendes efter artikel 5.

17. Jeg føler mig ikke overbevist af denne argumentation. Artikel 5 er både bindende og udtrykkelig. Artiklen stiller krav om udarbejdelse af programmer, såvel med henblik på at mindske forureningen generelt som med henblik på inden for en fastsat frist at sikre overholdelse af de værdier, der er fastsat for de parametre, som er angivet i bilag I, og af bemærkningerne i kolonne G og I i samme bilag. Disse parametre, hvoraf der findes 14 i ferskvandsdirektivet og 12 i skaldyrvandsdirektivet, er både detaljerede og præcise. Herudover er der i artikel 6 fastlagt omfattende kriterier, som udtrykkeligt skal anvendes ved gennemførelsen af artikel 5. Efter ordlyden af disse bestemmelser er det — som anført af Kommissionen — klart, at de foreskriver, at medlemsstaterne skal udarbejde specifikke fem- eller seksårige programmer.

18. Det følger desuden af opbygningen af og målsætningerne for ferskvandsdirektivet, at direktivet har til formål at sikre, at vand konkret skal have en sådan kvalitet, at fisk kan leve deri. Det er ikke indlysende, i hvert fald ikke uden underbyggende materiale, at generelle foranstaltninger til forbedring af vandets renhed nødvendigvis vil have en sådan virkning: Det kan f.eks. tænkes, at visse forurenende stoffer kan blive neutraliseret af andre kemikalier, der nok kan gøre vandet renere i en vis forstand, men ikke er gunstige for fiskeliv.

19. I relation til skaldyrvandsdirektivet har Tyskland anført, at de kontroller, der i praksis gennemføres af de udpegede skaldyrvande, viser, at direktivets krav overholdes. Tyskland har gjort gældende, at det kun er nødvendigt at udarbejde programmer i direktivets forstand, hvis de i direktivet fastsatte parametre ikke overholdes.

20. Af stævningen fremgår, at Tyskland herved har henvist til prøver, som er udtaget i delstaten Niedersachsen i henhold til direktivets artikel 7. I sin besvarelse af den begrundede udtalelse anførte Tyskland, at resultaterne af disse prøver var i overensstemmelse med direktivets krav, og vedlagde resultaterne for 1991.

21. Kommissionen har heroverfor anført, at de resultater, som er blevet meddelt den til støtte for dette anbringende, kun vedrører én delstat og ét år. Kommissionen har imidlertid med føje bemærket, at selv hvis der var blevet indberettet resultater for alle delstaterne, ville en konkret tilstand i 1991 under alle omstændigheder ikke kunne erstatte et program, som skulle have været udarbejdet senest i 1981.

Forslag til afgørelse

22. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at kende for ret:

»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 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.«