CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 17 oktober 1996 *

1. In deze zaak heeft de Commissie het Hof krachtens artikel 169 EG-Verdrag verzocht vast te stellen, dat Duitsland 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 (hierna: „zoetwaterrichtlijn") [1], en richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater (hierna: „schelpdierwaterrichtlijn") [2], niet naar behoren heeft omgezet.

2. Meer bepaald stelt de Commissie, dat Duitsland geen gevolg heeft gegeven aan de artikelen 3 en 5 van de zoetwaterrichtlijn en aan de artikelen 3 en 5 van de schelpdierwaterrichtlijn.

De zoetwaterrichtlijn

3. Luidens artikel 1, lid 3, is het doel van de zoetwaterrichtlijn:

„de kwaliteit te beschermen of te verbeteren van stromend of stilstaand zoet water waarin vissen leven of, indien de verontreiniging zou worden verminderd of weggenomen, zouden kunnen leven, die behoren tot:

— in natuurlijke verscheidenheid voorkomende inheemse soorten of

— soorten waarvan de aanwezigheid door de bevoegde instanties van de Lid-Staten wenselijk wordt geacht voor het waterbeheer".

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB 1978, L 222, blz. 1.

2 — PB 1979, L 281, blz. 47.

4. In de considerans van de zoetwaterrichtlijn heet het voorts:

„dat de Lid-Staten, om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken, de wateren dienen aan te wijzen waarop zij van toepassing is en de, met bepaalde parameters overeenstemmende, grenswaarden dienen vast te stellen; dat de aangewezen wateren met deze waarden in overeenstemming dienen te worden gebracht binnen vijf jaar nadat de Lid-Staten deze wateren hebben aangewezen". [3]

5. De Lid-Staten moeten binnen twee jaar na de kennisgeving [4] van deze richtlijn wateren voor zalmachtigen en wateren voor karperachtigen aanwijzen [5], die worden gedefinieerd als water waarin vissoorten zoals zalm, forel, vlagzalm en coregonidae kunnen leven respectievelijk water waarin karperachtigen, of soorten zoals snoek, baars en paling kunnen leven.

6. De in geding zijnde bepalingen van de zoetwaterrichtlijn luiden als volgt:

„*Artikel 3*

1. Voor de aangewezen wateren stellen de Lid-Staten waarden vast voor de in bijlage I opgenomen parameters, voor zover er waarden zijn aangegeven in kolom G of in kolom I. Zij voegen zich naar de opmerkingen in die twee kolommen.

2. De Lid-Staten stellen geen waarden vast die minder streng zijn dan die van kolom I van bijlage I en trachten de waarden in kolom G te eerbiedigen, waarbij zij rekening houden met het in artikel 8 neergelegde beginsel. [6]

(...)

Artikel 5

De Lid-Staten stellen programma's op ten einde de verontreiniging te verminderen en er zorg voor te dragen dat de aangewezen wateren binnen vijf jaar na de aanwijzing overeenkomstig artikel 4, voldoen aan de waarden die de Lid-Staten krachtens artikel 3 hebben vastgesteld, alsmede aan de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I."

7. Bijlage I geeft parameters aan voor temperatuur, zuurgraad (pH), gesuspenseerde

3 — Zesde overweging van de considerans.
4 — Zie punt 11.
5 — Artikel 4, lid 1.
6 — Artikel 8 bepaalt, dat toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen er in geen geval toe mag leiden dat de verontreiniging van zoet water direct of indirect toeneemt.

stoffen en een reeks chemische bestanddelen. Er zijn afzonderlijke parameters voor water voor zalmachtigen en water voor karperachtigen, verdeeld over twee kolommen, kolom G en kolom I. Sommige parameters zijn richtwaarden (kolom G) en andere zijn bindend (kolom I, het initiaal is vermoedelijk een overblijfsel van de Franse versie).

8. De artikelen 6 en 7 stellen nauwkeurige criteria vast voor de beoordeling of het water voldoet aan de waarden in de zin van artikel 5. Deze criteria betreffen de bemonsteringsplaatsen en periodes (de frequentie ervan wordt in bijlage I geregeld) en het percentage van de monsters dat voor elke parameter aan de waarden en opmerkingen moet voldoen.

De schelpdierwaterrichtlijn

9. De schelpdierwaterrichtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van schelpdierwater en is van toepassing op de kustwateren en brakke wateren, die door de Lid-Staten zijn aangewezen als bescherming of verbetering behoevende teneinde geschikt te zijn voor het leven en de groei van schelpdieren (weekdieren behorende tot de plaatkieuwigen en buikpotigen) en aldus bij te dragen tot een goede kwaliteit van de schelpdierprodukten die bestemd zijn voor rechtstreekse menselijke consumptie. [7] Volgens de considerans zijn haar doelstellingen de bescherming van water tegen verontreiniging, met inbegrip van schelpdierwater, en van bepaalde schelpdierpopulaties tegen de verschillende schadelijke gevolgen van het in het zeewater lozen van verontreinigende stoffen. [8]

10. De zesde overweging van de considerans en de artikelen 3 tot en met 7 hebben in wezen mutatis mutandis dezelfde formulering als de overeenkomstige bepalingen van de zoetwaterrichtlijn, behalve dat i) artikel 3 een derde lid bevat met betrekking tot de lozingen van bepaalde stoffen en ii) artikel 5 voorziet in een periode van zes in plaats van vijf jaar.

11. Beide richtlijnen moesten binnen twee jaar na de kennisgeving ervan [9] worden omgezet; voor de zoetwaterrichtlijn verstreek de termijn op 20 juli 1980 en voor de schelpdierwaterrichtlijn op 5 november 1981.

7 — Artikel 1.

8 — Eerste en tweede overweging van de considerans.

9 — Artikel 17, lid 1, van de zoetwaterrichtlijn en artikel 15, lid 1, van de schelpdierwaterrichtlijn.

De grief inzake artikel 3

12. De voornaamste grief van de Commissie is, dat Duitsland artikel 3 van beide richtlijnen niet binnen de gestelde termijn heeft omgezet in nationaal recht. Meer in het bijzonder betoogt zij, dat de twee richtlijnen ook de gezondheid van de mens beogen te beschermen en dat het Hof in dergelijke gevallen heeft verklaard, dat de omzetting door dwingende wettelijke bepalingen moet geschieden. [10]

13. Het staat buiten kijf, dat Duitsland tot op heden de waarden die de Lid-Staten ingevolge artikel 3 moeten vaststellen, niet in dwingende wettelijke bepalingen heeft omgezet. Dit betekent een behoorlijke vertraging, die gedeeltelijk kan worden toegeschreven aan het feit dat Duitsland tot 1992 er kennelijk van uitging, dat voor de uitvoering van de richtlijnen administratieve bepalingen volstonden. Duitsland heeft sindsdien erkend, dat voor een correcte omzetting dwingende wettelijke maatregelen nodig zijn. In zijn verweerschrift voert het aan, dat de nodige maatregelen daarvoor nu worden getroffen. Het blijkt echter, dat in slechts zes van de zestien Länder (die voor de omzetting van de richtlijnen bevoegd zijn) de uitvoerende macht door de wetgevende macht is gemachtigd tot vaststelling van de noodzakelijke verordeningen; zelfs die zes Länder schijnen nog niet een modelverordening tot omzetting van de zoetwaterrichtlijn te hebben vastgesteld (in het verweerschrift is geen sprake van een modelverordening tot omzetting van de schelpdierwaterrichtlijn).

14. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen die in de richtlijnen van de Gemeenschap besloten liggen, niet ten exceptieve op nationaalrechtelijke bepalingen, praktijken of situaties beroepen. [11] Bovendien kan het feit dat Duitsland thans probeert alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen, niet als rechtvaardiging dienen. Een beroep krachtens artikel 169 van het Verdrag verlangt uitsluitend de objectieve vaststelling van de niet-nakoming en geen bewijs van enig stilzitten of verzet van de betrokken Lid-Staat. [12]

De grief inzake artikel 5

15. Met betrekking tot artikel 5 van beide richtlijnen stelt de Commissie, dat geen programma's zijn ingediend. Duitsland voert de volgende argumenten aan tegen de gestelde niet-omzetting van artikel 5.

10 — 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) en 17 oktober 1991 (zaak C-58/89, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-4983, r. o. 14).

11 — Arrest van 9 juni 1982 (zaak 58/81, Commissie/Luxemburg, Jurispr. 1982, blz. 2175, r. o. 4).

12 — Arrest van 1 maart 1983 (zaak 301/81, Commissie/België, Jurispr. 1983, blz. 467, r. o. 8).

16. Ten aanzien van de zoetwaterrichtlijn stelt Duitsland zich op het standpunt, dat naar zijn mening het bereiken of instandhouden van een waterkwaliteit die het leven van inheemse vissen mogelijk maakt, slechts een van de doelstellingen is in het kader van een algemeen programma betreffende de bescherming van de wateren en niet geïsoleerd kan worden beschouwd. In de Bondsrepubliek Duitsland is dit algemene plan gebaseerd op de zich tot het gehele grondgebied uitstrekkende, preventieve bescherming van het water. Het doel hiervan is de vermindering van de waterverontreiniging door afvalwater door de kwaliteit van het afvalwater te controleren. In de laatste twee decennia hebben de Länder door omvangrijke (en kostbare) actie- en investeringsprogramma's bijzonder doeltreffende maatregelen ter bescherming van het water uitgevoerd. Daardoor is het water in het algemeen schoner geworden en is in het bijzonder de kwaliteit van het water waarin vissen zouden kunnen leven, aanmerkelijk verbeterd. De ruime doelstelling van de zoetwaterrichtlijn als geformuleerd in artikel 1, lid 3, komt overeen met een van de wezenlijke doelen van het waterkwaliteitsbeheer. De actieprogramma's die sinds de jaren vijftig in de Länder bestonden, waren niet uitsluitend erop gericht om het leven van vissen mogelijk te maken, doch waren in wezen saneringsprogramma's ter verbetering van de kwaliteit van het water, die overeenkomstig artikel 5 kunnen worden erkend.

17. Dit betoog overtuigt mijns inziens niet. Artikel 5 is zowel dwingend als expliciet. Dit artikel behelst de verplichting, programma's op te stellen teneinde zowel de verontreiniging algemeen te verminderen als er zorg voor te dragen dat binnen een bepaalde periode wordt voldaan aan de waarden die voor de in bijlage I opgenomen parameters zijn vastgesteld, alsmede aan de opmerkingen in de kolommen G en I van die bijlage. Deze parameters, waarvan er veertien in de zoetwaterrichtlijn en twaalf in de schelpdierwaterrichtlijn voorkomen, zijn gedetailleerd en nauwkeurig. Bovendien schrijft artikel 6 uitvoerige criteria voor die met zoveel woorden voor de toepassing van artikel 5 gelden. Blijkens de formulering van deze bepalingen moeten de Lid-Staten, zoals de Commissie heeft opgemerkt, specifieke programma's voor vijf of zes jaar opstellen.

18. Voorts blijkt uit de opzet en de doelstellingen van de zoetwaterrichtlijn, dat zij beoogt er zorg voor te dragen dat water in het bijzonder een kwaliteit heeft die geschikt is voor het leven van vissen. Het is, althans zonder dat het kan worden hard gemaakt, niet vanzelfsprekend, dat algemene maatregelen die bijdragen tot schoner water, noodzakelijkerwijs dat effect hebben: het kan bij voorbeeld gebeuren, dat bepaalde verontreinigende stoffen door andere chemische produkten kunnen worden geneutraliseerd, die weliswaar het water in één opzicht schoner maken maar misschien niet bevorderlijk zijn voor het leven van vissen.

19. Ten aanzien van de schelpdierwaterrichtlijn merkt Duitsland op, dat de controles die in de praktijk in aangewezen schelpdierwater worden verricht, aantonen dat aan de vereisten van de richtlijn wordt voldaan. Het stelt, dat programma's overeenkomstig de richtlijn enkel noodzakelijk zijn indien de in de richtlijn vastgestelde parameters niet worden geëerbiedigd.

20. Blijkens het verzoekschrift verwijst Duitsland naar de monsters die het kennelijk in Nedersaksen heeft genomen overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn. In zijn antwoord op het met redenen omkleed advies geeft Duitsland te kennen, dat de resultaten daarvan voldoen aan de vereisten van de richtlijn, en voegt het de resultaten voor 1991 erbij.

21. De Commissie antwoordt, dat de haar tot staving van dit betoog meegedeelde resultaten slechts één Land en één jaar betreffen. Zelfs wanneer resultaten voor alle Länder waren meegedeeld, kan echter, zoals de Commissie terecht opmerkt, een specifieke situatie in 1991 in geen geval een programma vervangen dat uiterlijk in 1981 had moet worden opgesteld.

Conclusie

22. Derhalve ben ik van mening, dat het Hof dient te beslissen als volgt:

„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."