FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 17 oktober 1996 *

1. I förevarande mål begär kommissionen fastställelse enligt artikel 169 i EG-fördraget av att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att vederbörligen införliva rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden ("sötvattendirektivet") [1] och rådets direktiv 79/923/EEG av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav för skaldjursvatten ("skaldjursvattendirektivet") [2].

2. Kommissionen har i synnerhet gjort gällande att Tyskland har underlåtit att införliva artiklarna 3 och 5 i sötvattendirektivet och artiklarna 3 och 5 i skaldjursvattendirektivet.

Sötvattendirektivet

3. Målet för sötvattendirektivet är enligt artikel 1.3

"att skydda eller förbättra kvaliteten på strömmande eller stillastående sötvatten där fisk lever eller skulle kunna leva om föroreningarna kunde minskas eller elimineras. Detta gäller

— inhemska fiskarter med naturliga särdrag, och

— arter som är önskvärda därför att de enligt medlemsstatens behöriga myndighet har en gynnsam effekt på vattendraget".

* Originalspråk: engelska.

1 — EGT nr L 222, s. 1.

2 — EGT nr L 281, s. 47.

4. I ingressen till sötvattendirektivet föreskrivs vidare:

"För att målet med direktivet skall kunna uppnås måste medlemsstaterna välja ut de vattendrag som bör omfattas av direktivet och fastställa gränsvärden för vissa parametrar. Från och med det att medlemsstaten valt ut de vatten som skall omfattas, skall åtgärder vidtas för att säkerställa att gränsvärdena där uppfylls inom fem år." [3]

5. Medlemsstaterna skall inom två år från det att direktivet har anmälts [4] välja ut laxfiskvatten och karpfiskvatten [5] som definieras som vatten där fiskar som lax, öring, harr och sik lever eller skulle kunna leva respektive vatten där karpfiskar och fiskar som gädda, abborre och ål lever eller skulle kunna leva.

6. Bestämmelserna i direktivet i fråga lyder som följer:

"*Artikel 3*

1. Medlemsstaterna skall fastställa värden på de parametrar som anges i bilaga I för de av medlemsstaten utvalda vattendragen, om sådana värden förtecknas i kolumn G eller I. Värdena skall då stämma överens med kraven som framgår av kommentarerna i dessa kolumner.

2. Medlemsstaterna får inte fastställa värden som är mindre stränga än de i bilaga I kolumn I. De skall i mesta möjliga mån iaktta värdena i kolumn G och därvid ta hänsyn till den princip som fastställs i artikel 8 [6].

Artikel 5

Medlemsstaterna skall fastställa program för hur föroreningar skall bekämpas och säkerställa att de utvalda vattendragen inom fem år efter att de valts ut uppfyller både gränsvärdena som medlemsstaterna fastställt i enlighet med artikel 3 och kraven som framgår av kommentarerna i kolumnerna G och I i bilaga I."

7. I bilaga I fastställs parametrar för temperatur, syrekoncentration, fasta substanser och

3 — Sjätte övervägandet

4 — Se punkt 11.

5 — Artikel 4.1.

6 — Enligt artikel 8 får åtgärder som vidtas till följd av direktivet inte under några förutsättningar leda till ökade föroreningar av sötvatten, vare sig detta sker direkt eller indirekt.

ett flertal kemiska beståndsdelar. Parametrarna är olika för laxfiskvatten och karpfiskvatten och är uppdelade i två kolumner, kolumn G och I. Några av parametrarna är vägledande (kolumn G) och några är tvingande (kolumn I; initialerna är förmodligen en rest från den franska texten).

8. I artiklarna 6 och 7 fastställs kriterier för att bedöma förenligheten med artikel 5. Dessa kriterier gäller var och hur ofta provtagning skall ske (frekvensen behandlas i bilaga I) och den procent av proverna som för varje parameter måste uppfylla värdena och överensstämma med anmärkningarna.

Skaldjursvattendirektivet

9. Skaldjursvattendirektivet avser kvaliteten på skaldjursvatten och är tillämpligt på de kustvatten och bräckvatten som enligt vad som anges av medlemsstaterna behöver skyddas eller förbättras 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. [7] Direktivet syftar enligt sin ingress till att skydda vattenområden, inklusive skaldjursvatten, mot föroreningar och att skydda vissa populationer av skaldjur från olika skadliga effekter av utsläpp av förorenande ämnen i havet. [8]

10. Det sjätte övervägandet i ingressen och artikel 3—7 har i tillämpliga delar huvudsakligen samma lydelse som motsvarande bestämmelser i sötvattendirektivet med undantag av i) artikel 3 tredje punkten om utsläpp av vissa ämnen i vattenmiljön och ii) artikel 5 första stycket, i vilken omnämns en frist av sex år i stället för fem.

11. I båda direktiven krävdes införlivande inom två år efter dagen för anmälan, [9] nämligen den 20 juli 1980 för sötvattendirektivet och den 5 november 1981 för skaldjursvattendirektivet.

7 — Artikel 1.

8 — Första och andra övervägandet.

9 — Första och andra övervägandet.

Anmärkningen avseende artikel 3

12. Kommissionens huvudsakliga anmärkning är att Tyskland har underlåtit att vederbörligen införliva artikel 3 i de båda direktiven med nationell rätt inom den föreskrivna fristen. Den har närmare gjort gällande att de båda direktiven också syftar till att skydda människors hälsa och att domstolen har förklarat att införlivandet i sådana fall måste ske genom tvingande regler. [10]

13. Det är ostridigt att de värden som medlemsstaterna enligt artikel 3 åläggs att fastställa hittills inte har fastställts i Tyskland genom någon tvingande lagstiftning. Detta innebär en avsevärd försening, som delvis kan hänföras till det faktum att Tyskland fram till år 1992 uppenbarligen antog att det var tillräckligt att anta bestämmelser i andra författningar än i lag för att införliva direktiven. Tyskland har senare accepterat att tvingande lagstiftning är nödvändig för vederbörligt införlivande. Tyskland har till sitt försvar anfört att de nödvändiga stegen håller på att tas. Emellertid förefaller det som att det endast är sex av de 16 delstaterna (vilka ansvarar för införlivande av direktiv) som lagstiftaren har bemyndigat att anta nödvändiga bestämmelser, och inte ens dessa sex har antagit det färdiga lagförslaget för att införliva sötvattendirektivet (ingenting sägs i svaromålet om något lagförslag för införlivande av skaldjursvattendirektivet).

14. Domstolen har i fast rättspraxis funnit att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller andra förhållanden i sin interna rättsordning för att motivera bristande uppfyllelse av förpliktelser som föreskrivs i ett direktiv. [11]

Vidare utgör det faktum att Tyskland för närvarande försöker åtgärda sin bristande uppfyllelse inte något försvar. En talan baserad på artikel 169 i fördraget kräver endast att det föreligger objektiv underlåtenhet att uppfylla förpliktelserna och inte några bevis om inaktivitet eller motstånd från den berörda medlemsstatens sida. [12]

Anmärkningen avseende artikel 5

15. Beträffande artikel 5 i de båda direktiven har kommissionen gjort gällande att något program inte har framlagts. Tyskland har anfört följande till sitt försvar mot påståendet om underlåtenhet att införliva direktivet.

10 — 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), och dom av den 17 oktober 1991, kommissionen mot Tyskland (C-58/89, Rec. s. I-4983, punkt 14).

11 — Mål C-58/81, kommissionen mot Luxemburg (Rec. s. 2175, punkt 4 i domen).

12 — Mål C-301/81, kommissionen mot Belgien (Rec. s. 467, punkt 8 i domen).

16. Vad angår sötvattendirektivet har Tyskland anfört att det enligt dess mening bara är ett delmål inom en allmän plan för skydd av vattendragen att uppnå eller behålla en vattenkvalitet som tillåter inhemskt fiskliv och att detta inte kan ses isolerat. I Tyskland är grunden för den allmänna planen att utvidga det förebyggande skyddet av vattendragen. Målet är att reducera vattenföroreningarna från avloppsvatten, vilket skall uppnås genom kontroll av kvaliteten på avloppsvattnet. Under de senaste två decennierna har delstaterna vidtagit ovanligt effektiva åtgärder för skydd av vattendragen genom vittgående och dyra handlings-och investeringsprogram. Som resultat har vattnen allmänt blivit renare, och särskilt har kvaliteten på vatten som tillåter fiskliv blivit avsevärt bättre. Sötvattendirektivets huvudsakliga mål som föreskrivs i artikel 1.3 motsvarar ett av vattenskyddspolitikens viktiga delmål. De handlingsprogram som varit i kraft i delstaterna sedan femtiotalet har inte endast syftat till att möjliggöra fiskliv utan är huvudsakligen program ägnade att förbättra vattenkvaliteten som kan anses uppfylla kraven i artikel 5.

17. Detta argument är enligt min mening föga övertygande. Artikel 5 är både tvingande och uttrycklig. Den föreskriver att program skall fastställas både för att minska föroreningarna i allmänhet och för att säkerställa att värdena uppfylls på de parametrar som anges i bilaga I och i kommentarerna i kolumnerna G och I i bilagan. Dessa parametrar, som är 14 till antalet i sötvattendirektivet och 12 i skaldjursvattendirektivet, är både detaljerade och exakta. Vidare föreskrivs i artikel 6 övergripande kriterier för tillämpningen av artikel 5. Som kommissionen uttalat framgår det klart av dessa bestämmelsers formulering att det krävs av medlemsstaterna att de skall fastställa särskilda fem-eller sexårsprogram.

18. Dessutom framgår det klart av sötvattendirektivets uppställning och mål att det särskilt syftar till att säkerställa att vattnet har en kvalitet som tillåter fiskliv. Det är inte uppenbart, i alla fall inte utan att det bekräftas, att allmänna åtgärder för att göra vattnen renare nödvändigtvis har denna verkan: det kan till exempel tänkas att vissa förorenande ämnen kan neutraliseras genom andra kemiska ämnen som gör vattnet renare i en mening men som inte nödvändigtvis är bra för fisklivet.

19. Vad beträffar skaldjursvattendirektivet har Tyskland gjort gällande att de kontroller som faktiskt utförs på utvalda skaldjursvatten visar att direktivets krav är uppfyllda. Tyskland har påstått att program i direktivets mening är nödvändiga endast om parametrarna som föreskrivs i direktivet inte är uppfyllda.

20. Det framgår av ansökan att Tyskland åsyftar provtagningar som utförts i Niedersachsen i enlighet med artikel 7 i direktivet. I sitt svar till den diskuterade ståndpunkten har Tyskland yttrat att provtagningarnas resultat överensstämmer med direktivets krav. Tyskland bifogar resultaten för år 1991.

21. Kommissionen svarar att de resultat som överlämnats till den i syfte att styrka sagda argument bara gäller ett land och ett år. Även om resultaten skulle överlämnas för alla delstaterna, kan emellertid, som kommissionen med rätta har påpekat, inte i något fall ett visst tillstånd under år 1991 ersätta ett program som skulle ha fastställts senast år 1981.

Förslag till avgörande

22. I enlighet med ovanstående föreslår jag att domstolen dömer enligt följande:

1) Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom den föreskrivna fristen vidta nödvändiga åtgärder 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) Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.