DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
7. november 1996 *

I sag C-262/95,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Götz zur Hausen, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, D-53107 Bonn,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten ved ikke inden for de fastsatte frister at have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme følgende direktiver og særlig disses artikel 3:

— Rådets direktiv 82/176/EØF af 22. marts 1982 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra elektrolyse af alkaliske klorider (EFT L 81, s. 29)

* Processprog: tysk.

— Rådets direktiv 83/513/EØF af 26. september 1983 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af cadmium (EFT L 291, s. 1)

— Rådets direktiv 84/156/EØF af 8. marts 1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra andre sektorer end elektrolyse af alkalichlorider (EFT L 74, s. 49)

— Rådets direktiv 84/491/EØF af 9. oktober 1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af hexachlorcyklohexan (EFT L 274, s. 11), og

— Rådets direktiv 86/280/EØF af 12. juni 1986 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af visse farlige stoffer, der er opført på liste I i bilaget til direktiv 76/464/EØF (EFT L 181, s. 16),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. F. Mancini, og dommerne J. L. Murray (refererende dommer), C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn og H. Ragnemalm,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. september 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. august 1995 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten ved ikke inden for de fastsatte frister at have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme følgende direktiver og særlig disses artikel 3:

— Rådets direktiv 82/176/EØF af 22. marts 1982 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra elektrolyse af alkaliske klorider (EFT L 81, s. 29)

— Rådets direktiv 83/513/EØF af 26. september 1983 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af cadmium (EFT L 291, s. 1)

— Rådets direktiv 84/156/EØF af 8. marts 1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra andre sektorer end elektrolyse af alkalichlorider (EFT L 74, s. 49)

— Rådets direktiv 84/491/EØF af 9. oktober 1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af hexachlorcyklohexan (EFT L 274, s. 11), og

— Rådets direktiv 86/280/EØF af 12. juni 1986 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af visse farlige stoffer, der er opført på liste I i bilaget til direktiv 76/464/EØF (EFT L 181, s. 16) (herefter »de omtvistede direktiver«).

2 Rådet har med hjemmel i artikel 6 i Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø (EFT L 129, s. 23), vedtaget de omtvistede direktiver, der for forskellige stoffer fastsætter de grænseværdier, som de emissionsnormer, medlemsstaterne fastsætter for udledning af stofferne, ikke må overskride.

3 Efter artikel 3, stk. 1, der er enslydende i direktiv 82/176, 83/513, 84/156 og 84/491, er grænseværdierne, fristerne for disse grænseværdiers overholdelse samt overvågningsproceduren i forbindelse med udledningerne fastlagt i bilag I til hvert direktiv. Hvad direktiv 86/280 angår findes de samme oplysninger i rubrik A i bilagene. Medlemsstaterne skulle træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktiverne inden for den i hvert direktiv fastsatte frist. Gennemførelsesfristerne udløb den 1. juli 1983 for direktiv 82/176 (artikel 6, stk. 1), den 28. september 1985 for direktiv 83/513 (artikel 6, stk. 1), den 18. marts 1986 for direktiv 84/156 (artikel 7, stk. 1), den 1. april 1986 for direktiv 84/491 (artikel 6, stk. 1) og den 1. januar 1988 for direktiv 86/280 (artikel 7, stk. 1).

4 Ved artikel 3 i Rådets direktiv 90/656/EØF af 4. december 1990 om overgangsforanstaltninger for Tyskland vedrørende visse fællesskabsbestemmelser på miljøbeskyttelsesområdet (EFT L 353, s. 59), som ændret ved Kommissionens direktiv 93/80/EØF af 23. september 1993 (EFT L 256, s. 32), fik Forbundsrepublikken

Tyskland imidlertid for industrianlæg beliggende i de nye delstater tilladelse til først at anvende bestemmelserne i de omtvistede direktiver fra den 31. december 1995.

5 Kommissionen nåede efter en undersøgelse af de foranstaltninger, der var truffet til gennemførelse af direktiv 86/280, til det resultat, at de var utilstrækkelige. Den tilstillede derfor den 18. oktober 1989 Forbundsrepublikken Tyskland en åbningsskrivelse i henhold til traktatens artikel 169, stk. 1.

6 Forbundsrepublikken Tyskland anførte i sin besvarelse heraf af 26. februar 1990, der blev suppleret ved skrivelser af henholdsvis 4. september 1990 og 7. november 1991, bl. a. at direktiv 86/280 var blevet gennemført på fyldestgørende måde ved hjælp af forvaltningsforskrifter, som forbundsmyndighederne og delstaterne havde givet.

7 Med hensyn til gennemførelsen af direktiv 82/176, 83/513, 84/156 og 84/491 tilstillede Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen de generelle forvaltningsforskrifter (»Allgemeine Verwaltungsvorschriften«), der var blevet udstedt med hjemmel i § 7a, stk. 1, i Wasserhaushaltsgesetz (lov om vandanvendelse og vandbeskyttelse), hvorved de omtvistede direktiver efter Forbundsrepublikkens opfattelse er blevet gennemført i den tyske retsorden. Forbundsregeringen henviste desuden til de mange udtalelser, cirkulærer og administrative regler, der var udstedt af delstaterne med henblik på gennemførelsen af disse direktiver.

8 Kommissionen, der var af den opfattelse, at den således beskrevne gennemførelse var ufuldstændig, opfordrede den 29. september 1992 Forbundsrepublikken Tyskland til inden to måneder af fremsætte sine bemærkninger.

9 Forbundsrepublikken Tyskland besvarede denne opfordring ved en meddelelse af 11. december 1992, hvori den henviste til en skrivelse, som indeholdt en opregning af de initiativer, den havde taget for at sikre en gennemførelse af miljødirektiverne, der var i overensstemmelse med Domstolens praksis. Forbundsrepublikken Tyskland oplyste endvidere, at den havde til hensigt i Wasserhaushaltsgesetz at indføre en bemyndigelsesbestemmelse vedrørende udstedelse af bekendtgørelser. Da disse gennemførelsesforanstaltninger først kunne træffes i løbet af 1994, anmodede den Kommissionen om ikke at fortsætte proceduren.

10 Ved skrivelse af 30. oktober 1993 tilstillede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Forbundsrepublikken til inden to måneder fra udtalelsens meddelelse at efterkomme denne.

11 Forbundsregeringen henviste i sit svar herpå af 26. januar 1994 bl. a. til sin argumentation i skrivelsen af 11. december 1992, og meddelte desuden, at den nødvendige ændring af Wasserhaushaltsgesetz ville blive gennemført i løbet af 1994. Den anmodede derfor Kommissionen om at sætte traktatbrudsproceduren i bero.

12 Kommissionen har imidlertid anlagt nærværende sag.

13 Kommissionen har indledningsvis anført, at stævningen ikke vedrører gennemførelsen af de omtvistede direktiver i de nye delstater.

14 Den har dernæst anført, at de omtvistede direktiver skal gennemføres på en sådan måde, at der opnås sikkerhed for, at de efterleves fuldt ud og med fornøden klarhed og bestemthed, således at de af direktiverne omfattede personer sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og eventuelt gøre disse gældende for de nationale domstole. Domstolen har vedrørende fastsættelse af grænseværdier for

forurening i henhold til miljøbeskyttelsesdirektiver allerede fastslået, at det er nødvendigt at udstede retsregler af utvivlsomt bindende karakter. Kommissionen har endelig tilføjet, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har bestridt, at den ikke har truffet generelle, retligt bindende foranstaltninger til gennemførelse af de omtvistede direktiver.

15 Forbundsrepublikken Tyskland har i svarskriftet anført, at Kommissionens kritik udelukkende tager sigte på gennemførelsens form. Den har på baggrund af Domstolens praksis frafaldet sine argumenter om, at en gennemførelse ved administrative cirkulærer er tilstrækkelig. Hvad angår gennemførelsen ad lovgivningsvejen vil de lovgivende myndigheder i Wasserhaushaltsgesetz indsætte en bestemmelse, der bemyndiger til vedtagelse af bekendtgørelser, således at Forbundsrepublikken Tyskland bliver i stand til at gennemføre de omtvistede direktiver ved udstedelse af bekendtgørelser. Forbundsrepublikken Tyskland meddelte, at en sådan lov ville blive vedtaget i foråret 1996. Forbundsrepublikken Tyskland gør imidlertid gældende, at de omtvistede direktiver ud fra et materielt synspunkt allerede faktisk er gennemført i tysk ret.

16 Forbundsrepublikken Tyskland bestrider ikke i det foreliggende tilfælde, at den ikke har truffet generelle, retligt bindende foranstaltninger for at gennemføre de omtvistede direktiver.

17 Det følger under alle omstændigheder af fast praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for ikke at overholde de i et direktiv fastsatte forpligtelser og frister (jf. bl. a. dom af 19.9.1996, sag C-236/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4459, præmis 18).

18 Da Forbundsrepublikken Tyskland endnu ikke ved udløbet af fristerne for gennemførelsen af de omtvistede direktiver havde truffet foranstaltninger for at efterkomme dem, må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiverne ved ikke inden for de fastsatte frister at have

truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme direktiverne og særlig disses artikel 3.

Sagens omkostninger

19 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til følgende direktiver, ved ikke inden for de fastsatte frister at have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktiverne og særlig disses artikel 3:

— Rådets direktiv 82/176/EØF af 22. marts 1982 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra elektrolyse af alkaliske klorider

— **Rådets direktiv 83/513/EØF af 26. september 1983 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af cadmium**

— **Rådets direktiv 84/156/EØF af 8. marts 1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra andre sektorer end elektrolyse af alkalichlorider**

— **Rådets direktiv 84/491/EØF af 9. oktober 1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af hexachlorcyklohexan, og**

— **Rådets direktiv 86/280/EØF af 12. juni 1986 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af visse farlige stoffer, der er opført på liste I i bilaget til direktiv 76/464/EØF.**

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Mancini Murray Kakouris

Kapteyn Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. november 1996.

R. Grass

Justitssekretær

G. F. Mancini

Formand for Sjette Afdeling