ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

7 november 1996 *

In zaak C-262/95,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. zur Hausen, juridisch adviseur, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie voor Economische zaken, als gemachtigde,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet binnen de gestelde termijnen de nodige maatregelen vast te stellen om te voldoen aan

— richtlijn 82/176/EEG van de Raad van 22 maart 1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden (PB 1982, L 81, blz. 29),

* Procestaal: Duits.

— richtlijn 83/513/EEG van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium (PB 1983, L 291, blz. 1),

— richtlijn 84/156/EEG van de Raad van 8 maart 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden (PB 1984, L 74, blz. 49),

— richtlijn 84/491/EEG van de Raad van 9 oktober 1984 betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan (PB 1984, L 274, blz. 11), en

— richtlijn 86/280/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen (PB 1986, L 181, blz. 16),

en met name aan artikel 3 van elk van deze richtlijnen, de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: G. F. Mancini, kamerpresident, J. L. Murray (rapporteur), C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn en H. Ragnemalm, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 september 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 4 augustus 1995, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet binnen de gestelde termijnen de maatregelen vast te stellen die nodig waren om te voldoen aan

— richtlijn 82/176/EEG van de Raad van 22 maart 1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden (PB 1982, L 81, blz. 29),

— richtlijn 83/513/EEG van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium (PB 1983, L 291, blz. 1),

— richtlijn 84/156/EEG van de Raad van 8 maart 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden (PB 1984, L 74, blz. 49),

— richtlijn 84/491/EEG van de Raad van 9 oktober 1984 betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan (PB 1984, L 274, blz. 11), en

— richtlijn 86/280/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen (PB 1986, L 181, blz. 16) (hierna: „richtlijnen"),

en met name aan artikel 3 van elk van deze richtlijnen, de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Op basis van artikel 6 van richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (PB 1976, L 129, blz. 23), heeft de Raad de betrokken richtlijnen vastgesteld, en daarbij voor verschillende stoffen de grenswaarden vastgesteld die de door de Lid-Staten vastgestelde emissienormen voor de lozing van die stoffen niet mogen overschrijden.

3 Volgens artikel 3, lid 1, dat identiek geformuleerd is in de richtlijnen 82/176, 83/513, 84/156 en 84/491, zijn de grenswaarden, de termijnen waarbinnen deze in acht moeten worden genomen en de procedure voor de op de lozingen uit te oefenen controle vastgelegd in bijlage I van elk van deze richtlijnen. Wat richtlijn 86/280 betreft, zijn deze gegevens opgenomen in de rubriek A van de bijlagen. De Lid-Staten moeten binnen de in elke richtlijn gestelde termijn de nodige maatregelen in werking laten treden om daaraan te voldoen. De omzettingstermijn verstreek op 1 juli 1983 voor richtlijn 82/176 (artikel 6, lid 1), op 28 september 1985 voor richtlijn 83/513 (artikel 6, lid 1), op 18 maart 1986 voor richtlijn 84/156 (artikel 7, lid 1), op 1 april 1986 voor richtlijn 84/491 (artikel 6, lid 1) en op 1 januari 1988 voor richtlijn 86/280 (artikel 7, lid 1).

4 Naar luid van artikel 3 van richtlijn 90/656/EEG van de Raad van 4 december 1990 inzake de in Duitsland toepasselijke overgangsmaatregelen met betrekking tot sommige communautaire bepalingen op het gebied van milieubescherming (PB 1990, L 353, blz. 59), gewijzigd bij richtlijn 93/80/EEG van de Commissie van

23 september 1993 (PB 1993, L 256, blz. 32), wordt de Bondsrepubliek Duitsland evenwel gemachtigd om de bij de betrokken richtlijnen vastgestelde bepalingen ten aanzien van de industriële bedrijven van de nieuwe Länder uiterlijk met ingang van 31 december 1995 toe te passen.

5 Na onderzoek van de maatregelen tot omzetting van richtlijn 86/280 kwam de Commissie tot de conclusie dat zij niet toereikend waren. Op 18 oktober 1989 liet zij de Bondsrepubliek Duitsland dus overeenkomstig artikel 169, lid 1, van het Verdrag een schriftelijke aanmaning toekomen.

6 In haar antwoord van 26 februari 1990, aangevuld met brieven van 4 september 1990 en 7 november 1991, stelde de Bondsrepubliek Duitsland met name, dat richtlijn 86/280 bij wege van administratieve instructies van de federale autoriteiten en van die van de Länder naar behoren was omgezet.

7 Wat de omzetting van de richtlijnen 82/176, 83/513, 84/156 en 84/491 betreft, deed de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie de op basis van § 7a, lid 1, van het Wasserhaushaltsgesetz (waterhuishoudingswet) vastgestelde algemene maatregelen van bestuur („Allgemeine Verwaltungsvorschriften") toekomen, waarmee de betrokken richtlijnen haars inziens in nationaal recht zijn omgezet. Voorts wijst de bondsregering op de talrijke in het kader van de omzetting van deze richtlijnen door de Länder gepubliceerde administratieve mededelingen, circulaires en maatregelen.

8 Van mening dat deze omzetting ontoereikend was, maande de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland op 29 september 1992 aan binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen te maken.

9 In haar schriftelijk antwoord van 11 december 1992 verwees de Bondsrepubliek Duitsland naar een eerdere brief waarin zij de maatregelen meedeelde die zij ingevolge de rechtspraak van het Hof in het kader van de omzetting van de richtlijnen op milieugebied had genomen. Bovendien kondigde de Bondsrepubliek Duitsland haar voornemen aan om in het kader van het Wasserhaushaltsgesetz de bevoegdheid te creëren tot het vaststellen van besluiten („Rechtsverordnungen"). Aangezien evenwel eerst in 1994 omzettingsmaatregelen konden worden vastgesteld, verzocht zij de Commissie af te zien van voortzetting van de procedure.

10 Bij brief van 30 oktober 1993 liet de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland een met redenen omkleed advies toekomen en verzocht zij haar binnen een termijn van twee maanden de nodige maatregelen vast te stellen om daaraan te voldoen.

11 In haar antwoord van 26 januari 1994 verwees de bondsregering met name naar de argumenten in haar brief van 11 december 1992, en kondigde zij aan, dat de vereiste wijziging van het Wasserhaushaltsgesetz in de loop van 1994 zou plaatsvinden. Derhalve verzocht zij de Commissie de niet-nakomingsprocedure op te schorten.

12 Daarop heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

13 Om te beginnen wijst de Commissie erop, dat het beroep geen betrekking heeft op de omzetting van de betrokken richtlijnen in de nieuwe Länder.

14 Vervolgens wijst zij erop, dat de richtlijnen aldus moeten worden omgezet dat de volledige toepassing ervan daadwerkelijk, op voldoende bepaalde en duidelijke wijze wordt verzekerd, zodat de begunstigden kennis kunnen nemen van al hun rechten en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties geldend kunnen maken. Wat betreft de vaststelling op basis van richtlijnen betreffende milieube-

scherming van grenswaarden inzake hinder, heeft het Hof namelijk reeds verklaard, dat de desbetreffende regeling een onbetwistbaar dwingend karakter dient te hebben. Bovendien, aldus de Commissie, betwist de Bondsrepubliek Duitsland niet, dat zij niet de dwingende algemene rechtsregels heeft vastgesteld tot omzetting van de betrokken richtlijnen.

15 In haar verweerschrift stelt de Bondsrepubliek Duitsland vast, dat de Commissie alleen bezwaar maakt tegen de vorm van de omzetting. Gelet op de rechtspraak van het Hof ziet zij af van haar betoog dat voor de omzetting kan worden volstaan met administratieve circulaires. Voor een omzetting bij wetsbepaling zal de wetgever in het Wasserhaushaltsgesetz de bevoegdheid tot het vaststellen van besluiten („Rechtsverordnungen") opnemen, zodat de Bondsrepubliek Duitsland de richtlijnen bij besluit zal kunnen omzetten. De Bondsrepubliek Duitsland stelde de vaststelling van deze wet in het voorjaar van 1996 in het vooruitzicht. Materieel zijn de betrokken richtlijnen volgens de Bondsrepubliek Duitsland evenwel reeds effectief in Duits recht omgezet.

16 De Bondsrepubliek Duitsland betwist niet dat zij nog geen dwingende algemene rechtsregels heeft vastgesteld tot omzetting van de richtlijnen.

17 Het is evenwel vaste rechtspraak, dat een Lid-Staat zich in geen geval ten exceptieve kan beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen of termijnen (laatstelijk arrest van 19 september 1996, zaak C-236/95, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1996, blz. I-4459, r. o. 18).

18 Nu de Bondsrepubliek Duitsland bij het verstrijken van de termijnen voor de omzetting van de betrokken richtlijnen nog niet de vereiste omzettingsmaatregelen in werking had laten treden, moet dus worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet binnen de gestelde termijnen de nodige maatregelen vast te

stellen om te voldoen aan de betrokken richtlijnen, en met name aan artikel 3 van elk van deze richtlijnen, de krachtens deze richtlijnen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

19 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door niet binnen de gestelde termijnen de nodige maatregelen vast te stellen om te voldoen aan

— richtlijn 82/176/EEG van de Raad van 22 maart 1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden,

— richtlijn 83/513/EEG van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium,

— richtlijn 84/156/EEG van de Raad van 8 maart 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden,

— richtlijn 84/491/EEG van de Raad van 9 oktober 1984 betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan, en

— richtlijn 86/280/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen,

en met name aan artikel 3 van elk van deze richtlijnen, is de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens deze richtlijnen op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten.

Mancini Murray Kakouris

Kapteyn Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 november 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

G. F. Mancini