

internretlige bestemmelser. En rent administrativ praksis, som efter sin karakter kan ændres efter forvaltnin-

gens skøn, kan ikke betragtes som en korrekt opfyldelse af den forpligtelse, der følger af det pågældende direktiv.

I sag 96/81

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent Robert Caspar Fischer, som befuldmægtiget, bistået af Auke Haagsma, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg.

sagsøger,

mod

KONGERIGET NEDERLANDENE, ved Adriaan Bos, assisterende juridisk konsulent i udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på den kongelige nederlandske ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

sagsøgt,

angående en påstand om at det statueres, at kongeriget Nederlandene ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler det i medfør af EØF-traktaten, ved ikke inden for den fastsatte frist at have sat de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme Rådets direktiv 76/160 af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand (EFT L 31, 1976, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco og A. Touffait, dommerne Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans og U. Everling,

generaladvokat: F. Capotorti

justitssekretær: J. A. Pompe, assisterende justitssekretær

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retshandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

Direktivets artikel 12, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden to år efter dets meddelelse. De underretter omgående Kommissionen herom.«

I — Faktiske omstændigheder

1. I henhold til Rådets direktiv 76/160 af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand (EFT L 31, 1976, s. 1) skal medlemsstaterne træffe en række foranstaltninger for at formindske forureningen af badevand og for at beskytte dette mod yderligere forringelse. Med henblik herpå opstilles der i direktivet fysiske, kemiske og mikrobiologiske parametre for badevand, og det bestemmes, at medlemsstaterne for alle badeområder eller for hvert enkelt badeområde skal fastsætte de værdier, der skal gælde for badevandet, med hensyn til de nævnte parametre. Medlemsstaterne skal ifølge direktivet træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten inden for en frist af ti år bringes i overensstemmelse med grænseværdierne, og de skal ligeledes sikre, at værdierne overholdes for nye badeområder. Medlemsstaternes kompetente myndigheder skal udføre prøveudtagninger efter direktivets regler. Desuden skal de regelmæssigt og første gang fire år efter direktivets meddelelse tilsende Kommissionen en sammenfattende rapport vedrørende badevandet og dets vigtigste karakteristika.

Direktivet blev meddelt Nederlandene den 10. december 1975, og fristen i artikel 12 udløb således den 10. december 1977.

2. Ved skrivelser af 24. februar 1976 og 13. oktober 1977 anmodede Kommissionen Nederlandenes regering om underretning om de bestemmelser, som Nederlandene havde udstedt til gennemførelse af direktivet.

Som svar på skrivelserne meddelte det nederlandske ministerium for trafik og vandbygningsvæsen ved skrivelse af 28. marts 1978 Kommissionen, at en ændring af loven om forurening af overfladevand (Wet verontreiniging oppervlaktewateren) var under forberedelse. Ændringen skulle bl.a. gøre det muligt at fastsætte normer for hele landet for udledning af nærmere bestemte stoffer og for overalt at opretholde den påkrævede mindstekvalitet med henblik på de forskellige anvendelsesområder for overfladevand. Lovændringen ville således have stor betydning for gennemførelsen af direktivet.

Desuden skulle en ændring af loven om hygiejne og sikkerhed i forbindelse med badning (Wet hygiëne en veiligheid zweminrichtingen) hjemle mulighed for at forbyde, at overfladevand, som ikke opfylder direktivets krav, anvendes som badevand.

I øvrigt førtes der samråd mellem vedkommende myndigheder om en udvikelse af prøveudtagningsprogrammet for at bringe det i overensstemmelse med direktivet.

Den nederlandske regering anførte endelig, at der i Nederlandene allerede i længere tid var blevet stillet en række krav til overfladevand til rekreative formål; dette var sket i overensstemmelse med en udtalelse fra sundhedsrådet (Gezondheidsraad) i en rapport med titlen »Interimrapport Zwemwater« (foreløbig rapport om badevand) af 25. juni 1973. Rapporten var vedlagt regeringens skrivelse.

Afslutningsvis tilbød ministeriet for trafik og vandbygningsvæsen i skrivelsen af 28. marts 1978 at give Kommissionen alle yderligere oplysninger, den måtte ønske.

3. Ved skrivelse af 8. februar 1979 meddelte Kommissionen den nederlandske regering, at kongeriget Nederlandene efter dens opfattelse ikke havde overholdt de forpligtelser, som påhvilede det i medfør af direktivet, idet de nederlandske myndigheder stadig ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre direktivet i national ret, og idet Kommissionen i strid med direktivets artikel 12, stk. 1, endnu ikke havde modtaget nogen underretning herom. Kommissionen opfordrede derfor i medfør af EØF-traktatens artikel 169

den nederlandske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden to måneder.

Den nederlandske regering besvarede Kommissionens skrivelse ved skrivelse af 23. maj 1979 fra sin faste repræsentation ved De europæiske Fællesskaber.

I skrivelsen gav den nederlandske regering en række nærmere oplysninger om de gældende bestemmelser i loven om forurening af overfladevand, og den fremsendte en række uddrag af loven til Kommissionen. Den anførte, at loven gav hjemmel for en række midler til at kontrollere overfladevands kvalitet. Direktivets normer var optaget i bilagene til et vejledende, flerårigt program, som blev udarbejdet hvert femte år til bekæmpelse af vandforurening, og hvori den praktiske gennemførelse af den politik, de ansvarlige på området førte, blev fastlagt. Programmet var vedlagt skrivelsen. Den nederlandske regering fremhævede, at den omstændighed, at direktivet omtales i begrundelsen og redegørelsen for forslaget om ændring af loven om forurening af overfladevand, ikke betød, at direktivet — uden lovændringen — ikke gennemførtes i Nederlandene, idet den gældende lovgivning med henblik herpå allerede gav hjemmel for en række administrative foranstaltninger og bestemmelser, som i vidt omfang kunne sikre gennemførelsen af direktivet.

Den nederlandske regering tilsendte endvidere Kommissionen et eksemplar af loven om hygiejne og sikkerhed i forbindelse med badning; der var i denne lov hjemmel for i forbindelse med badeindretninger at træffe nærmere bestemte dispositioner vedrørende badevandets kvalitet. Den foreslåede ændring skulle yderligere udvide lovens anvendelsesområde.

I samme forbindelse henviste den nederlandske regering også til loven om bekæmpelse af smitsomme sygdomme og om efterforskning af sygdomsårsager (Wet bestrijding infectieziekten en opsporing ziekteoorzaken), hvorefter borgmesteren i hver kommune skulle anordne hel eller delvis lukning af en badeindretning, når den offentlige sundhedstjeneste krævede det.

Som bilag til skrivelsen vedlagde den nederlandske regering en rapport om badeområderne for 1978, hvori badevandets vigtigste karakteristika var anført.

Afslutningsvis fremførte den nederlandske regering, at den gennem det i skrivelsen anførte fandt at have påvist, at den allerede gennemførte direktivet ved hjælp af den gældende lovgivning. Den tilføjede, at den om nødvendigt var rede til at meddele Kommissionen yderligere oplysninger.

4. Ved skrivelse af 27. juli 1979 rettede Kommissionen en begrundet udtalelse til den nederlandske regering i medfør af EØF-traktatens artikel 169; det hed heri, at kongeriget Nederlandene ikke havde overholdt den forpligtelse, som påhvilede det i medfør af direktivet, ved ikke at udstede de nødvendige administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser for at efterkomme det.

I den begrundede udtalelse konstaterede Kommissionen, at kongeriget Nederlandene ikke havde givet Kommissionen

underretning om de bestemmelser, det havde udstedt for at efterkomme direktivet, og at Kommissionen således måtte lægge til grund, at kongeriget Nederlandene endnu ikke havde truffet de nævnte foranstaltninger. De bestemmelser i den gældende lovgivning, som Nederlandenes faste repræsentation havde henvist til i skrivelsen af 23. maj 1979, herunder også rapporten om badeområderne, var ikke en gennemførelse af direktivet som foreskrevet i artikel 12. Kommissionen havde endnu ikke fået underretning om, at de påtænkte lovændringer var gennemført.

Som svar på den begrundede udtalelse fastholdt den nederlandske regering i en skrivelse af 26. november 1979 fra sin faste repræsentation ved De europæiske Fællesskaber, at den gældende lovgivning allerede gav hjemmel for virkemidler til at føre en politik med henblik på at opfylde eller fortsat at overholde kvalitetskravene til overfladevand, der anvendes som badevand. Selv om det var nødvendigt at ændre loven om forurening af overfladevand som et led i gennemførelsen af direktivet, nemlig for at råde over et retligt middel til — over for alle de ansvarlige for vandkvaliteten — at udstede ensartede og bindende instruktioner, betød dette dog ikke, som Kommissionen antog det, at direktivet ikke kunne gennemføres i Nederlandene uden lovændringen. De ændringer af lovgivningen på området, som var under udarbejdelse, ansås for ønskelige, og den nederlandske regering tillagde dem stor betydning. Nederlandene bragte således allerede direktivet i anvendelse ved hjælp af gældende lovbestemmelser. Den nederlandske regering gav i skrivelsen en række andre nærmere oplysninger om den gældende lovgivning, og den tilføjede, at den stod til Kommissionens rådighed med hensyn til yderligere drøftelser.

Ved skrivelse af 24. marts 1981 gav kongeriget Nederlandenes faste repræsentation ved De europæiske Fællesskaber Kommissionen meddelelse om de fremskridt, der var sket i lovgivningsprocessen med hensyn til de nævnte lovændringer.

II — Påstande og skriftveksling

1. Ved stævning, indleveret den 24. april 1981, har Kommissionen anlagt sag mod kongeriget Nederlandene med følgende påstand:

— det statueres, at kongeriget Nederlandene ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler det i henhold til traktaten, ved ikke inden for den fastsatte frist at indføre de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 76/160 af 8. december 1975;

— kongeriget Nederlandene tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kongeriget Nederlandenes regering har nedlagt følgende påstand:

— frifindelse;

— Kommissionen betaler sagens omkostninger.

2. Efter afslutningen af skriftvekslingen, der er forløbet forskriftsmæssigt, har Domstolen efter at have hørt generaladvokaten besluttet dels at anmode Kommissionen om skriftligt at besvare en række spørgsmål, dels at opfordre Nederlandenes regering til derefter at fremsætte skriftlige bemærkninger vedrørende besvarelsen.

Efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

III — Parternes anbringender og argumenter under skriftvekslingen

1. *Kommissionen* har i *stævningen* anført, at det i den nederlandske regerings svar til Kommissionen og i de senere skrivelser fra regeringen ikke blev bestridt, at direktivet krævede en ændring af de gældende nederlandske lovbestemmelser. Det fremgik af skrivelserne, at en sådan ændring af lovgivningen endnu ikke var foretaget, og at Nederlandene derfor — i strid med direktivets artikel 12 — endnu ikke havde udstedt alle de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som var nødvendige for at gennemføre direktivet.

Udtalelsen i skrivelsen af 26. november 1979 om, at Nederlandene gennemførte direktivet administrativt i medfør af gældende lovgivning og rent praktisk ved hjælp af vejledende regler, modsiges af andre udtalelser i samme skrivelse, hvorefter det var »nødvendigt at ændre loven for at gennemføre direktivet«. At direktivet allerede skulle være gennemført, harmonerer heller ikke med den nederlandske regerings udtalelser i besvarelsen af 28. marts 1978.

En sammenligning mellem direktivet og den gældende lovgivning viser da også, at det er nødvendigt at ændre en række lovbestemmelser eller administrativt fastsatte bestemmelser. Det er efter Kommissionens opfattelse ikke på det nuværende stadium nødvendigt at foretage en systematisk gennemgang af forskellene mellem den nederlandske

lovgivning og direktivet, men Kommissionen har udtrykkeligt forbeholdt sig ret til at fremsætte yderligere bemærkninger om dette spørgsmål, hvis det under sagens videre forløb skulle vise sig nødvendigt.

Efter Kommissionens opfattelse ønsker den nederlandske regering at give det udseende af, at badevandets kvalitet i Nederlandene rent faktisk i vidt omfang opfyldte direktivets krav, uden at regeringen dog vil bestride, at denne rent faktiske situation kun i utilstrækkeligt omfang beroede på de i direktivet foreskrevne kompetenceregler og bindende normer og beskrivelser af opgaverne. For så vidt angår denne sag, er det afgørende ikke den situation, som den af centraladministrationen og de forskellige underordnede myndigheder førte politik i praksis førte til, men det forhold, at den nederlandske lovgivning ikke gav hjemmel for at anvende alle de virkemidler, som kræves ifølge direktivet.

2. *Den nederlandske regering* har i *svarskriftet* fremhævet, at Kommissionen ikke reagerede på regeringens bemærkninger til den begrundede udtalelse — om den måde direktivet allerede blev gennemført på — og at Kommissionen ikke anførte, hvilke af direktivets bestemmelser, Nederlandene ikke havde gennemført.

Den nederlandske regering gav allerede ved skrivelse af 23. maj 1979 fra sin faste repræsentation Kommissionen meddelelse om, at prøveudtagningsprogrammet for badevand var bragt i overensstemmelse med direktivet. Kommissionen modtog rapporter om badevandets

vigtigste karakteristika. Som bilag til svarskriftet forelagde den nederlandske regering desuden resultaterne af en kvartalsvis bakteriologisk undersøgelse af badevandets kvalitet.

Den nederlandske regering har endvidere anført, at ifølge direktivets artikel 4 er det først efter udløbet af en frist på ti år, at badevandskvaliteten skal være bragt i overensstemmelse med de i direktivets artikel 3 omhandlede grænseværdier.

Lovforslaget om ændring af loven om forurening af overfladevand blev fundet ønskeligt for at nå frem til ensartede regler inden for et system, hvor forvaltningen af vandkvaliteten påhvilede decentraliserede myndigheder, og hvor centraladministrationen ikke havde kompetence til direkte at regulere de underordnede myndigheders administration med hensyn til tilladelser eller fastsættelse af kvalitetsnormer for overfladevand.

De eksisterende virkemidler kan imidlertid som helhed tjene til gennemførelsen af direktivet. De underordnede myndigheder, der har pligt til at gennemføre direktivet, forvalter området ved hjælp af alle de virkemidler, loven om forurening af overfladevand giver hjemmel for, herunder forbud, erklæring om, at kvaliteten er utilstrækkelig, bestemmelserne om tilladelser, afgiftsopkrævningen samt de forskellige led i den samlede miljøforbedringspolitik. Den gældende lovgivning giver enhver, der har ansvaret for forvaltning af vandkvaliteten, de nødvendige midler til at føre en

politik med sigte på, at vandkvaliteten opfylder de krav, som en anvendelse eller funktion indebærer. Det kan ikke — alene af det forhold, at der foreligger et forslag til en lovændring med det formål at udbygge de gældende bestemmelser — udledes, at direktivet ikke var gennemført. Lovændringen går ud på, at der indføres strengere bestemmelser end krævet i direktivet. De aktionsmuligheder, der skal indføres inden for rammerne af loven om forurening af overfladevand, er i øvrigt baseret på direktiv 76/464 af 4. maj 1976, som er udstedt senere end det her omhandlede direktiv, og hvorved sidstnævnte direktiv bringes ind i en mere generel sammenhæng.

Bestemmelserne i det her omhandlede direktiv retter sig efter deres art først og fremmest til de nationale myndigheder. Medlemsstaterne kan imidlertid frit vælge, i hvilken form og med hvilke midler de vil gennemføre direktivet. Kommissionen har ikke godtgjort, at Nederlandene ikke rådede over de nødvendige virkemidler til at gennemføre det. Direktivet er således i tilstrækkeligt omfang gennemført i Nederlandene indtil nu.

3. *Kommissionen* har i sin *replik* anført, at den nederlandske regering fejlbedømmer sagens rækkevidde og går ud fra en fejlagtig opfattelse af direktivers karakter i almindelighed og af det her omhandlede direktivs karakter i særdeleshed.

Den forpligtelse til at give underretning til Kommissionen, som opstilles i direktivets artikel 12, stk. 1, og som sagsanlægget støttes på, er for Kommissionen

et uundværligt middel til at gennemføre kontrollen med, at direktiver gennemføres, og den er et konkret udtryk for medlemsstaternes almindelige forpligtelse til i medfør af EØF-traktatens artikel 5 at lade Kommissionen gennemføre dens opgaver. En meddelelse i almindelige vendinger om, at der i forbindelse med gennemførelsen af direktivet var sket en bestemt lovændring, eller at gennemførelsen allerede var foretaget inden for rammerne af den allerede gældende lovgivning, kunne ikke anses for at være tilstrækkelig.

Ifølge de udstedte regler — direktivets artikel 12, stk. 1 — foregår Kommissionens kontrol med, at direktivet gennemføres korrekt, ligesom for talrige andre direktivers vedkommende, i almindelighed i to faser.

I første fase, som er en generel og formel gennemgang, kontrollerer Kommissionen, om medlemsstaterne har givet den underretning om de allerede gældende eller nye bestemmelser, som de anser for nødvendige for at gennemføre direktivet, og om bestemmelserne er trådt i kraft i rette tid. I anden fase, som er en indgående og omfattende gennemgang og en minutøs sammenligning mellem de nationale bestemmelser og direktivets forskellige bestemmelser, efterprøver Kommissionen på grundlag af de oplysninger, medlemsstaterne har givet i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, om medlemsstaterne har gennemført direktivet tilfredsstillende.

Pligten til at give underretning og kontrollen med, at direktivet gennemføres i de to faser, har konsekvenser med hensyn til proceduren i EØF-traktatens artikel 169, i tilfælde hvor der foreligger en undladelse af at overholde forpligtelserne. For sen eller ufuldstændig underretning om gennemførelsesforanstaltningerne er en overtrædelse af direktivets artikel 12, stk. 1, 2. pkt., som i sig selv kan give grundlag for, at der indledes en procedure i medfør af EØF-traktatens artikel 169. Undladelsen af at overholde

direktivets artikel 12, stk. 1, 2. pkt., skaber desuden en formodning for, at medlemsstaten ikke har opfyldt forpligtelsen til at sætte de nødvendige bestemmelser i kraft som omhandlet i artikel 12, stk. 1, 1. pkt. Hvis medlemsstaten har givet Kommissionen underretning om de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger, men ikke har sat bestemmelserne i kraft rettidigt, har den ikke ret til at afkræfte formodningen ved at føre modbevis og således indtage et andet standpunkt end det, der fremgår af den tidligere underretning til Kommissionen.

På grundlag af formodningen kan Kommissionen under traktatbrudsproceduren også inddrage undladelsen af at opfylde forpligtelsen til at sætte de nødvendige bestemmelser i kraft, jf. artikel 12, stk. 1, 1. pkt. — dvs. at medlemsstaten ikke rettidigt har sat *alle* de nødvendige gennemførelsesbestemmelser i kraft — og dette kan Kommissionen gøre uden at skulle hævde eller godtgøre, at medlemsstaten har undladt at opfylde nærmere bestemte forpligtelser ifølge direktivet, idet kontrollen hermed først foretages i anden fase. Under alle omstændigheder er det tilstrækkeligt, at Kommissionen påviser, at mindst *én* af direktivets bestemmelser ikke er gennemført eller er ukorrekt gennemført.

Kommissionen har anlagt denne sag i den første fase af kontrollen med, at direktivet gennemføres, idet den i stævningen — uden at det er blevet bestridt — har anført, at Nederlandene ikke

rettidigt og i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, 2. pkt., har givet den underretning om de trufne gennemførelsesforanstaltninger. Der er enighed mellem parterne om, at Nederlandene ikke har overholdt denne direktivbestemmelse. Kommissionen har begrænset sagsgenstanden til, at Nederlandene ikke inden for den fastsatte frist har udstedt alle nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser. Når sagen kun angår dette forhold, har Kommissionen en langt ringere bevisbyrde, og desuden gælder den allerede omtalte formodning.

Formodningen om, at direktivet er gennemført for sent eller ufuldstændigt, støttes af den nederlandske regerings skrivelse af 28. marts 1978, hvorefter det fremgår, at den nederlandske regering på daværende tidspunkt var af den opfattelse, at det for at gennemføre direktivet var nødvendigt at udstede en række bestemmelser, som var angivet i hovedtræk; skrivelserne kunne således ikke betragtes som den underretning, der kræves i henhold til artikel 12, stk. 1, 2. pkt. De nærmere oplysninger om virkemidlerne ifølge den gældende nederlandske lovgivning, som blev givet i den nederlandske regerings senere skrivelser, var ganske vist værdifulde i forbindelse med efterprøvelsen af, om direktivet var korrekt gennemført, i den anden fase af Kommissionens gennemgang, men de er uden betydning i forbindelse med retssagen, der angår den første fase.

Den nederlandske regering har i svarskriftet for første gang udtrykkeligt og utvetydigt erklæret, at der for øjeblikket er truffet tilstrækkelige foranstaltninger i Nederlandene til gennemførelse af direktivet. En sådan indstilling er uacceptabel, idet den er i strid med det tidligere standpunkt og med de forventninger,

som Kommissionen støttede derpå. Kommissionen går derfor fortsat ud fra formodningen om, at Nederlandene ikke havde truffet alle gennemførelsesforanstaltningerne, og Kommissionen anser sig ikke for forpligtet til at give en detaljeret besvarelse af alle de argumenter, den nederlandske regering har fremsat med hensyn til, hvorledes direktivet er gennemført på nuværende tidspunkt.

Under alle omstændigheder har den nederlandske regering ikke afkræftet formodningen om, at direktivet er gennemført ufuldstændigt — selv hvis det måtte antages, at vedkommende regering kan afkræfte formodningen. Hertil måtte det kræves, at regeringen for hver enkelt direktivbestemmelse godtgør, at reglerne allerede indgår i nederlandsk ret som bindende bestemmelser. Dette er imidlertid ikke godtgjort i svarskriftet.

Selv hvis det i øvrigt ikke antoges, at formodningen gælder, har Kommissionen i fornødent omfang godtgjort, at Nederlandene ikke inden for den fastsatte frist havde sat alle nødvendige gennemførelsesbestemmelser i kraft, idet det må antages, at en rent faktisk gennemførelse af en del af direktivet ikke er tilstrækkelig til, at artikel 12, stk. 1, er overholdt. Det er utvivlsomt, at opfyldelsen af forpligtelserne i medfør af direktivet forudsatte en række lovbestemmelser og administrativt fastsatte bestemmelser, og at gennemførelsen ikke kunne overlades til de forskellige myndigheders skøn, som har ansvaret for forvaltningen af vandkvaliteten. Medlemsstaterne skal træffe de gennemførelsesbestemmelser, der er nødvendige for, at direktivets indhold indføres i deres retsorden, og de kan ikke unddrage sig forpligtelsen til at udstede bindende

gennemførelsesbestemmelser ved at hævde, at direktivet i sig selv er direkte forbindende for deres myndigheder, og at det tilsigtede rent praktiske resultat allerede kan være opnået. Det fremgår tilstrækkelig tydeligt af de skrivelser, den nederlandske regering fremsendte før sagsanlægget, at gennemførelsen af direktivet i Nederlandene i det mindste delvis beroede på uforbindende regler, og at den gældende lovgivning ikke gav hjemmel for samtlige virkemidler, som var foreskrevet i direktivet.

4. Den nederlandske regering har i *duplikken* benægtet, at der skulle være enighed mellem parterne om, at Nederlandene har overtrådt direktivets artikel 12, stk. 1, 2. pkt., om underretningspligten.

Her skal der efter den nederlandske regerings opfattelse sondres mellem på den ene side oplysninger, som meddeles inden for rammerne af en generel underretningsprocedure som den, der blev indført af Rådet den 5. marts 1973 med hensyn til miljøbeskyttelsesbestemmelser (EFT C 9 af 15. 3. 1973), og hvorefter der skulle gives Kommissionen underretning om alle sådanne bestemmelser med henblik på beskyttelse og forbedring af miljøet, og på den anden side oplysninger om gennemførelsen af det her omhandlede direktiv.

Direktivet er ikke alene bindende for centraladministrationen, men også for andre forvaltningsmyndigheder, som har ansvaret for overvågningen af vandkvaliteten, og det kan rent faktisk gennemføres ved disse myndigheders hjælp. Der findes i de bestemmelser, der er udstedt af de nederlandske provinser, regler om tilladelser, planlægning og prøveudtag-

ning, som kræver statens godkendelse, og på denne måde er der draget omsorg for, at statens indflydelse bevares. Den nederlandske regering finder således, at den med de oplysninger, der er givet, har godtgjort, at det ikke var nødvendigt at foretage en lovændring alene for at gennemføre direktivet.

Den nederlandske regering har indrømmet, at den i skrivelsen af 28. marts 1978 sammenblandede de generelle oplysninger om de nye love og administrative bestemmelser — som blev afgivet i medfør af den nævnte aftale af 5. marts 1973 — med oplysningerne om gennemførelsen af direktivet. I skrivelsen af 23. marts 1979 gav den imidlertid mere detaljerede oplysninger om den nederlandske lovgivning, og den fremhævede, at den gældende lov om forurening af overfladevand allerede gav fornøden hjemmel til at gennemføre direktivet. Den nederlandske regering finder således, at den — med en vis forsinkelse — har opfyldt underretningspligten, og den har forbeholdt sig ret til at fremsætte videregående bemærkninger om den påståede ufuldstændige gennemførelse af direktivet i den anden fase.

IV — Svar på Domstolens spørgsmål

Som svar på spørgsmål, som Domstolen har stillet ved afslutningen på den skriftlige forhandling, har *Kommissionen* bl.a. anført, at de gældende nederlandske lovregler til gennemførelse af direktivet endnu ikke er fuldstændige. Som det hedder på side 1 i bemærkningerne til

forslaget til lov om ændring af loven om hygiejne og sikkerhed i forbindelse med badning, gælder der — jf. direktivets artikel 3 — endnu ikke bestemmelser om fastsættelse af den ønskede badevandskvalitet ved hjælp af værdier for de i bilaget til direktivet nævnte parametre, ligesom bestemmelser om de nødvendige foranstaltninger for at opnå den foreskrevne badevandskvalitet — jf. direktivets artikel 4, stk. 1 — heller ikke er udstedt. Selv om der gælder en frist på ti år for at opnå den ønskede vandkvalitet, skal de nævnte foranstaltninger sættes i kraft inden for den frist, der opstilles i direktivets artikel 12. I øvrigt gennemføres den prøveudtagning og kontrol, der foreskrives i direktivet, kun delvis, uden at hyppighedskravene altid overholdes, og den sker alene på grundlag af programmer og rapporter, som ikke kan betragtes som »administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser« i direktivets forstand.

Den nederlandske regering har anført, at loven om ændring af lov om forurening af overfladevand trådte i kraft den 1. januar 1982, og at dette blev meddelt Kommissionen ved skrivelse af 14. januar 1982. På baggrund af den gældende nederlandske lovgivning er der således efter den nederlandske regerings opfattelse ikke anledning til at lade sagen fortsætte.

V — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 2. marts 1982 er der afgivet mundtlige indlæg af Kommissionen ved Auke Haagsma, den juridiske tjeneste, og af kongeriget Nederlandene

ved assisterende juridisk konsulent i Generaladvokaten har fremsat forslag til udenrigsministeriet A. Bos. afgørelse i retsmødet den 31. marts 1982.

Præmisser

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 24. april 1981, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i medfør af traktaten, ved ikke inden for den foreskrevne frist at have vedtaget de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser for at efterkomme Rådets direktiv 76/160 af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand (EFT L 31 1976, s. 1).
- 2 Ifølge direktivet, der er udstedt i medfør af EØF-traktatens artikler 100 og 235, skal medlemsstaterne for alle badeområder eller for hvert enkelt badeområde fastsætte de værdier, der skal gælde for badevandet, med hensyn til de fysiske, kemiske og mikrobiologiske parametre, der opstilles i direktivet, de skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten inden ti år bringes i overensstemmelse med værdierne, de skal påse, at værdierne overholdes i nyoprettede badeområder, og de skal efter direktivets regler udtage stikprøver, samt — første gang fire år efter direktivets meddelelse — tilsende Kommissionen en sammenfattende rapport vedrørende badevandet og dets vigtigste karakteristika.
- 3 Ifølge direktivets artikel 12, stk. 1, skal medlemsstaterne sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden to år efter dets meddelelse, og de skal omgående underrette Kommissionen herom; denne frist udløb den 10. december 1977.
- 4 Efter Kommissionens opfattelse har den nederlandske regering ikke opfyldt sin underretningspligt efter den ovennævnte bestemmelse, hvilket giver

Kommissionen beføjelse til — i den første fase af dens gennemgang af, om direktivet iværksættes, som kun består i en generel efterprøvelse af, om de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger er trådt i kraft inden for de foreskrevne frister, uden at der foretages en indgående undersøgelse af foranstaltningerne — at formode, at forpligtelsen til at sætte de nødvendige foranstaltninger i kraft ikke er opfyldt.

- 5 Denne sag angår imidlertid ikke en tilsættelse af underretningspligten, men undladelsen af at opfylde forpligtelsen til at sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet.
- 6 Det bemærkes, at det under en traktatbrudssag i medfør af EØF-traktatens artikel 169 påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger. Kommissionen skal for Domstolen fremlægge de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning.
- 7 Det bemærkes endvidere, at medlemsstaterne i medfør af EØF-traktatens artikel 5 skal lette Kommissionen gennemførelsen af dens opgaver, som ifølge EØF-traktatens artikel 155 bl.a. består i at drage omsorg for gennemførelsen af traktatens bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne, træffes af institutionerne. Med henblik herpå pålægges der i det omhandlede direktivs artikel 12, ligesom i andre direktiver, medlemsstaterne en underretningspligt.
- 8 De oplysninger, som medlemsstaterne således skal give Kommissionen, skal være klare og præcise. Det skal utvetydigt fremgå af dem, med hvilke administrative bestemmelser eller lovbestemmelser medlemsstaten anser de forskellige forpligtelser, som direktivet pålægger den, for at være opfyldt. Hvis sådanne oplysninger ikke gives, kan Kommissionen ikke efterprøve, om medlemsstaten reelt og fuldt ud har gennemført direktivet. En medlemsstats undladelse af at opfylde denne forpligtelse, det være sig ved slet ikke at give oplysninger eller ved ikke at give tilstrækkelig klare og præcise oplysninger, kan i sig selv begrunde, at traktatbrudsproceduren efter EØF-traktatens artikel 169 indledes.

- 9 Som sagen er anlagt, skal der herefter, for at der kan tages stilling til realiteten, foretages en sammenligning mellem de nævnte bestemmelser og de gældende administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i Nederlandene, hvorved den nederlandske regering mener at have gennemført direktivet.
- 10 I denne forbindelse må det konstateres, at Kommissionen som svar på et spørgsmål, Domstolen har stillet efter afslutningen af skriftvekslingen, har forklaret, at der — som det fremgår af bemærkningerne til det nederlandske forslag til lov om ændring af loven om hygiejne og sikkerhed i forbindelse med badning (Wet hygiëne en veiligheid zweminrichtingen) ikke for tiden gælder bestemmelser i Nederlandene, hvorved den ønskede badevandskvalitet fastsættes ved hjælp af værdier for de parametre, der opstilles i bilaget til direktivet, jf. direktivets artikel 3, ligesom der heller ikke gælder bestemmelser om de nødvendige foranstaltninger for at opnå den ønskede badevandskvalitet som foreskrevet i direktivets artikel 4, stk. 1. Den nederlandske regering har ikke bestridt dette, hverken i sine bemærkninger vedrørende Kommissionens besvarelse eller under den mundtlige forhandling, og den har ikke anført omstændigheder eller forhold, hvoraf det skulle kunne udledes, at sådanne bestemmelser allerede er udstedt i Nederlandene.
- 11 Den nederlandske regering har henvist til, at forvaltningen af vandkvaliteten i Nederlandene sker gennem et decentraliseret system. De regionale og lokale myndigheder er direkte bundet af direktivets bestemmelser, og de iværksætter dem i den rent praktiske forvaltning af vandkvaliteten under de nationale myndigheders kontrol.
- 12 Hver medlemsstat kan ganske vist frit fordele kompetencen på nationalt plan, som den finder det hensigtsmæssigt, og kan gennemføre et direktiv ved foranstaltninger, der træffes af de regionale eller lokale myndigheder, men dette kan ikke fritage medlemsstaten for forpligtelsen til at omsætte direktivets bestemmelser til bindende internretlige bestemmelser. Det pågældende direktiv, som bl.a. er udstedt med hjemmel i EØF-traktatens artikel 100, har på dette område netop til formål at tilvejebringe en indbyrdes tilnærmelse af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i medlemsstaterne. En rent administrativ praksis, som efter sin karakter kan ændres efter forvaltnin-

gens skøn, kan ikke betragtes som en korrekt opfyldelse af den forpligtelse, der følger af direktivet.

- 13 Intet af det, den nederlandske regering har anført, kan give grundlag for at antage, at der enten af de nationale eller af de regionale eller lokale myndigheder rent faktisk er udstedt bindende bestemmelser for, for alle badeområder eller for hvert enkelt badeområde at fastsætte de værdier, der skal gælde for badevandet, med hensyn til alle de i bilaget til direktivet anførte parametre, og med henblik på at sikre, at badevandskvaliteten er i overensstemmelse med de således fastsatte værdier. Specielt havde det flerårige, vejledende program, som den nederlandske regering har henvist til under sin brevveksling med Kommissionen forud for sagsanlægget til støtte for sin påstand om, at direktivets normer var optaget i programmet, for de myndigheder, som var ansvarlige for forvaltningen af vandkvaliteten, kun karakter af retningslinjer, som ikke var retligt bindende. Programmet kunne således ikke anses for at være tilstrækkeligt til at gennemføre direktivet.
- 14 I sine skriftlige bemærkninger til Kommissionens besvarelse af de spørgsmål, Domstolen har stillet før retsmødet, og tillige under selve retsmødet, har den nederlandske regering endvidere henvist til en ændring af loven om forurening af overfladevand (Wet verontreiniging Oppervlaktewateren), som er trådt i kraft den 1. januar 1982, idet den har gjort gældende, at det vejledende, flerårige program som følge af lovændringen giver mulighed for en fuldstændig gennemførelse af direktivet. I retsmødet har Kommissionen — samtidig med, at den fastholdt sine påstande — anført, at lovændringen, hvis den ledsages af nærmere bestemte administrative foranstaltninger, giver mulighed for en korrekt gennemførelse af direktivet. Uden at det findes nødvendigt at tage stilling til, om traktatbruddet har kunnet afhjælpes fuldt ud, alene på grund af lovændringen, skal det herom udtales, at de nødvendige foranstaltninger til den fuldstændige gennemførelse af direktivet ikke blev truffet inden for de foreskrevne frister og under alle omstændigheder ikke var truffet, da sagen blev anlagt.
- 15 Det følger af det anførte, at kongeriget Nederlandene ikke inden for de foreskrevne frister har sat de nødvendige bestemmelser i kraft for fuldstændigt at gennemføre direktivet, hvorfor det må konstateres, at det har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i medfør af traktaten.

Sagens omkostninger

- 16 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den part, der taber sagen, at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgte, der har tabt sagen, bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Kongeriget Nederlandene har ved ikke inden for de foreskrevne frister at have sat de nødvendige bestemmelser i kraft for fuldstændigt at gennemføre Rådets direktiv 76/160 af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i medfør af traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab.

2. Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

Mertens de Wilmars

Bosco

Touffait

Mackenzie Stuart

O'Keeffe

Koopmans

Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. maj 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars

Præsident