FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 7. april 1987 *

Høje Domstol.

1. Denne traktatbrudssag vedrører gennemførelsen i nederlandsk ret af Rådets direktiv 80/68/EØF af 17. december 1979 »om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer« [1](herefter benævnt »direktivet«). Medlemsstaterne skulle sætte »de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv« senest den 19. december 1981 [2].

2. Nederlandenes regering har ikke bestridt, at nogle af direktivets bestemmelser endnu ikke er blevet gennemført, eller kun er blevet det utilstrækkeligt. Den har i det væsentlige anført, at selv om der ikke i nederlandsk ret findes formelle bestemmelser til gennemførelse af direktivet, er der imidlertid allerede truffet en række materielle gennemførelsesforanstaltninger i Nederlandene. På nuværende tidspunkt er lov om beskyttelse af jordbunden (Wet Bodembescherming), som Kommissionen har oplyst under retsmødet, trådt i kraft den 1. januar 1987, men dekreterne til dens gennemførelse er endnu under forberedelse. Den sagsøgte regering erkender dette og håber, at disse bestemmelser kan træde i kraft i årets løb.

3. De begrundelser, som Kongeriget Nederlandene har fremført, vedrører i det væsentlige de vanskeligheder, man er stødt på efter talrige tilfælde af forurening af jordbunden. For at afhjælpe dette hastetilfælde har man følgelig måttet prioritere udarbejdelsen af midlertidige bestemmelser, hvilket har forsinket vedtagelsen af en endelig ordning.

4. Kommissionen har i denne forbindelse med rette ikke undladt at citere Domstolens praksis, hvorefter

»en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for ikke at efterkomme forpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten« [3].

5. Med hensyn til argumentet om, at der allerede er truffet en række materielle, om end ikke formelle gennemførelsesforanstaltninger, bl. a. ved indførelsen den 15. september 1983 af et flerårigt vejledende program for beskyttelse af jordbunden for 1984-1988 (IMP-Bodem), hvorved en væsentlig del af direktivet gennemføres, bemærkes, at

»hver enkelt medlemsstat [skal] gennemføre direktiver på en måde, der fuldt ud opfylder kravet om retssikkerhed, og således overføre direktivets bestemmelser til bindende internretlige bestemmelser.« [4].

* Oversat fra fransk.

1 — EFT L 20 af 26.1.1980, s. 43.

2 — Direktivets artikel 21, stk. 1.

3 — Se senest sag 69/86, Kommissionen mod Den Italienske Republik, dom af 12. februar 1987, Sml. s. 773.

4 — Dom af 2. december 1986 i sag 239/85, Kommissionen mod Kongeriget Belgien, præmis 7, Sml. s. 3645, 3657.

Som Kommissionen har anført, gælder dette ikke for et blot vejledende planlægningsinstrument.

6. Ved afgørelsen af denne tvist må der blandt de pågældende bestemmelser i direktivet sondres mellem dem, hvis manglende gennemførelse er erkendt (I), og dem, for hvilke den helt eller delvis bestrides (II).

7. *I — Artikel 4, stk. 1, 1. led,* drejer sig om det absolutte forbud mod enhver direkte udledning af stoffer nævnt i liste I i direktivets bilag I. Det er erkendt, at gennemførelsen heraf er utilstrækkelig.

8. *Artikel 4, stk. 2,* vedrører adgangen til at dispensere fra det nævnte forbud, når grundvandet konstant er uanvendeligt til enhver anden brug. Den sagsøgte medlemsstat har ikke bestridt den manglende gennemførelse, men mener, at der ikke er tale om et traktatbrud på dette punkt, og har herved henvist til, at »sådant grundvand ikke findes i Nederlandene«. Da det ikke er udelukket, at den beskrevne situation kan ændres, kan denne argumentation ikke lægges til grund.

9. Med hensyn til *artikel 5, stk. 1,* sammenholdt med *artikel 4, stk. 1, 2. led,* bestrides det ikke, at det betingede forbud mod at foretage »aktioner til bortskaffelse eller deponering med henblik på bortskaffelse af... stoffer« nævnt i liste I, ikke er blevet fuldt ud gennemført i nederlandsk ret.

10. Med hensyn til *artiklerne 7-12, stk. 1,* har Nederlandenes regering erkendt, at disse bestemmelser, som vedrører de forudgående undersøgelser, der er omhandlet i artiklerne 4 og 5 (artikel 7), og de betingelser, på hvilke de i samme artikler omhandlede tilladelser kan udstedes (artiklerne 8-12, stk. 1), endnu ikke er tilstrækkeligt gennemført i nederlandsk ret, skønt de »materielt overholdes i vidt omfang«.

11. *Artikel 15* forpligter medlemsstaterne til at føre en fortegnelse over de tilladelser, der nævnes i artiklerne 4 og 5. Den sagsøgte regering har i samme vendinger som for artiklerne 7 ff. erkendt, at gennemførelsen heraf er utilstrækkelig.

12. Ifølge *artikel 16, stk. 3,* skal der pålægges medlemsstaternes embedsmænd tavshedspligt. Selv om den »materielt er blevet overholdt«, er den ikke blevet gennemført inden for den fastsatte frist. Den nederlandske regering har erkendt dette og præciseret, at artikel 69 i lov om beskyttelse af jordbunden har udfyldt denne lakune. Kommissionen har bekræftet dette, men har fastholdt sit klagepunkt, fordi denne gennemførelse er sket for sent, og fordi der ikke er givet nogen officiel underretning om den nye bestemmelse.

13. Hvad endelig angår *artikel 17,* er det erkendt, at der ikke i den nationale lovgivning findes nogen bestemmelse om den oplysningspligt, der påhviler de medlemsstater, der agter at foretage udledninger i grundvandet »på tværs af landegrænserne.«

14. *II* — Den første indsigelse vedrører den manglende gennemførelse af *artikel 4, stk. 3,* hvorefter medlemsstaterne efter forudgående undersøgelse kan tillade udledning, der skyldes tilbageførsel til samme vandførende lag af vand fra geotermisk anvendelse, af grubevand fra miner og stenbrud eller pumpevand fra visse bygge- og anlægsarbejdsarbejder. Den nederlandske regering har anført, at den allerede gældende minelovgivning er en tilstrækkelig gennemførelse af denne bestemmelse. De forklaringer, der på Domstolens anmodning er blevet afgivet

under retsmødet, indeholder ingen oplysninger, der er tilstrækkeligt præcise til at fastslå, at den pågældende bestemmelse formelt er blevet gennemført. Det er navnlig ikke blevet præciseret, om forpligtelserne i forbindelse med koncessionsordningen for miner, hvis ordlyd ikke er blevet fremlagt, omfatter den forudgående undersøgelse, som omtales i direktivet.

15. Med hensyn til *artikel 4, stk. 1, 3. led,* og *artikel 5, stk. 2,* har Kommissionen anført, at den aldrig har fået tilsendt oplysninger vedrørende de »hensigtsmæssige foranstaltninger« til at undgå enhver indirekte udledning af stoffer nævnt i listerne I og II. Den sagsøgte regering har erklæret, at den har til hensigt at fastsætte passende bestemmelser, blandt andet »i henhold til lov om beskyttelse af jordbunden«. Den har dog ikke givet nogen detaljeret forklaring herom, hverken om de pågældende bestemmelser eller om Kommissionens underretning herom. Det er følgelig også godtgjort, at der foreligger et traktatbrud på dette punkt.

16. *Artikel 6* handler om kunstig genopbygning af grundvandet og bestemmer, at der kræves en særlig tilladelse, som udstedes af medlemsstaterne i hvert enkelt tilfælde på betingelse af, at der ikke er risiko for forurening af grundvandet. Den sagsøgte regering mener, at artikel 14 i den nederlandske lov om grundvand, som trådte i kraft den 1. marts 1984, og som forbyder enhver udledning af andet vand i grundvandet uden udtrykkelig tilladelse fra provinsernes parlamenter, er en tilstrækkelig gennemførelse af direktivets artikel 6, da de kompetente myndigheder er tilstrækkeligt underrettet om de forpligtelser, der følger heraf. Ligesom Kommissionen mener jeg, at denne bestemmelse giver disse myndigheder et videre skøn end det i direktivet foreskrevne, og at artikel 6 derfor er utilstrækkeligt gennemført. Selv om det er sandsynligt, at det i praksis vil blive godtgjort, at der ikke er fare for forurening, skal den i artikel 6 foreskrevne foranstaltning gennemføres bindende i national ret[5]. Da dette ikke er tilfældet, må der også gives sagsøgeren medhold på dette punkt.

17. Det samme synes ikke at været tilfældet med hensyn til *artikel 12, stk. 2, og artikel 13.* Der er her tale om de kompetente nationale myndigheders kontrol med overholdelsen af de betingelser, der er fastsat i en tilladelse, og om den eventuelle tilbagekaldelse af denne, hvis betingelserne ikke overholdes. De oplysninger, som er blevet givet herom under retsmødet, gør det ikke muligt at rejse fornyet tvivl om det skriftlige svar, som Kommissionen selv har afgivet på det af Domstolen stillede spørgsmål, hvorefter »loven om kemisk affald (artikel 35, stk. 4, og artiklerne 12 og 13) og loven om affaldsstoffer (artiklerne 46 ff) indeholder de nødvendige bestemmelser på området«, og »der findes tilsvarende bestemmelser i lov om grundvand med hensyn til tilladelse til kunstig genopbygning (artiklerne 24 ff)«.

18. Tilbage står *artikel 18,* der lyder således:

»Gennemførelsen af foranstaltninger, der træffes i henhold til dette direktiv, må i intet tilfælde medføre en direkte eller indirekte forurening af det i artikel 1 omhandlede vand.«

Parterne er enige om, at der heri ligger et princip om »status quo«, men de fortolker det forskelligt. Ifølge den nederlandske regering kan den forurening, som denne artikel har til formål at forhindre, kun skyldes forkert anvendelse af de foranstaltninger, der træffes i henhold til direktivet. Kommis-

5 — Se dom 239/85, nævnt ovenfor, præmis 5.

sionen fortolker bestemmelsen bredere og mener, at denne bestemelse skal forhindre enhver forværring af den eksisterende forurening, uanset hvilket farligt stof den skyldes. Den mener følgelig, at denne bestemmelse skal gennemføres særskilt.

19. Ved fortolkningen af artikel 18 må man henholde sig til definitionerne i artikel 1. Mens det dér klart er angivet, at »dette direktiv har til formål at forebygge forurening af grundvandet med stoffer, som tilhører de familier og grupper af stoffer, der er opført på liste I eller II i bilaget« (artikel 1, stk. 1), og mens begreberne direkte og indirekte udledning skal forstås som »tilførsel til grundvandet af stoffer nævnt i liste I eller II« [artikel 1, stk. 2, litra b) og c)], defineres begrebet forurening som »af mennesker direkte eller indirekte foretaget udledning af stoffer eller energi i grundvandet med så skadelige virkninger, at den menneskelige sundhed eller vandforsyningen bringes i fare, at levende ressourcer og det akvatiske økosystem skades, eller at der lægges hindringer i vejen for anden retmæssig anvendelse af vandet.«

20. Det fremgår af den manglende henvisning til listerne I og II og af den udtrykkelige henvisning til udledning af energi foruden udledning af stoffer, at begrebet forurening ikke kan fortolkes indskrænkende ved at begrænse det til at omfatte skader som følge af udledning af stoffer henhørende under listerne I og II. Artikel 18 forpligter medlemsstaterne til at forhindre enhver forurening af »alle former for vand under jordens overflade, i mætningszonen og i direkte kontakt med jordoverfladen eller undergrunden« [artikel 1, stk. 2, litra a)] ved udledning af skadelige stoffer eller energi som følge af foranstaltninger truffet i henhold til direktivet. Den indeholder altså en tvang ved valget af midler, som er en forpligtelse, der udtrykkeligt skal være fastsat, altså gennemført, i den nationale lovgivning.

21. Jeg foreslår følgelig Domstolen at træffe følgende afgørelse:

— Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det i henhold til EØF-Traktaten, ved ikke inden for de fastsatte frister at gennemføre artiklerne 4-12, stk. 1, 15, 16, stk. 3, 17 og 18 i Rådets direktiv af 17. december 1979;

— den sagsøgte stat betaler sagens omkostninger.