CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 7 aprile 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La presente causa sull'inadempimento di uno Stato si riferisce alla trasposizione in diritto olandese della direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, « concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose » [1](in prosieguo: la « direttiva »). Gli Stati membri erano tenuti a emanare « disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarvisi », entro il 19 dicembre 1981 [2].

2. Il governo dei Paesi Bassi non nega che un certo numero di norme della direttiva non sono ancora state trasposte o lo sono state in modo insufficiente. Esso obietta in sostanza che, se pure non esistono nel diritto olandese disposizioni formali di attuazione della direttiva, tuttavia molti provvedimenti di esecuzione pratica sono già stati adottati nei Paesi Bassi. Attualmente, la legge sulla protezione dei suoli (Wet Bodembescherming) è entrata in vigore il 1° gennaio 1987, come ha precisato la Commissione in udienza, ma i decreti intesi a darle applicazione sono ancora in fase di preparazione. Il governo convenuto riconosce quest'ultimo punto e spera in una loro emanazione nel corso dell'anno.

3. Le giustificazioni addotte dal regno dei Paesi Bassi si riferiscono essenzialmente alle difficoltà incontrate a seguito di numerosi casi di inquinamento di acque. Per far fronte a tale emergenza, è stata data priorità all'elaborazione di norme interinali, con la conseguenza di ritardare l'adozione di una normativa di carattere definitivo.

4. A tal riguardo, la Commissione non ha mancato, a buon diritto, di citare la vostra giurisprudenza, secondo cui

« ad uno Stato membro non è consentito invocare norme, prassi o situazioni dell'ordinamento nazionale per giustificare l'inosservanza degli obblighi contemplati dal diritto comunitario » [3].

5. Riguardo alla tesi secondo cui un certo numero di provvedimenti esecutivi sostanziali, se non formali, sono stati adottati, in special modo attraverso la messa in opera il 15 settembre 1983 di un programma indicativo pluriennale di protezione dei suoli per il periodo 1984-1988 (IMB-Bodem), il quale darebbe attuazione ad una parte importante della direttiva, si deve ricordare che

« è importante che ciascuno Stato membro dia alle direttive un'esecuzione pienamente rispondente all'esigenza di certezza del diritto e trasponga quindi le direttive in norme interne a carattere vincolante. » [4]

* Traduzione dal francese.

1 — GU L 20 del 26.1.1980, pag. 43.

2 — Art. 21, n. 1, della direttiva.

3 — Vedasi, da ultimo, sentenza 12 febbraio 1987, causa 69/86, Commissione/Repubblica italiana, Racc. pag. 773.

4 — Sentenza 2 dicembre 1986, causa 239/85, Commissione/Regno del Belgio, punto 7 della motivazione, Racc. pag. 3645, 3657.

Come rileva la Commissione, tale non è il caso di uno strumento di pianificazione a carattere puramente indicativo.

6. Onde risolvere questa controversia, occorre operare tra le norme della direttiva di cui è causa una distinzione tra quelle la cui mancanza di trasposizione è ammessa (I) e quelle per cui è contestata (II) in tutto o in parte.

7. *I* — L'*art. 4, n. 1, primo trattino,* contempla il divieto assoluto di ogni scarico diretto di sostanze di cui all'elenco I dell'allegato I della direttiva. Ne è riconosciuta l'insufficiente trasposizione.

8. L'*art. 4, n. 2,* contempla le possibilità di deroga al suddetto divieto allorquando le acque sotterranee siano costantemente inadatte ad ogni tipo di utilizzazione. Lo Stato convenuto non ne contesta la mancata trasposizione, ma ritiene che non vi sia inadempimento da parte sua sostenendo che « siffatte acque sotterranee non esistono nei Paesi Bassi ». La situazione attuale, però, può modificarsi, e quindi quest'ultima tesi è inaccettabile.

9. Riguardo al combinato disposto dell'*art. 5, n. 1,* e dell'*art. 4, n. 1, secondo trattino,* si riconosce che il divieto condizionale di compiere « operazioni di eliminazione o di deposito ai fini dell'eliminazione delle sostanze » di cui all'elenco I non è stato interamente accolto nel diritto olandese.

10. Quanto agli *artt. da 7 a 12, n. 1,* il governo dei Paesi Bassi ammette che tali norme, concernenti le indagini preliminari di cui agli artt. 4 e 5 (art. 7) e le condizioni a cui possono essere concesse le autorizzazioni contemplate da questi stessi articoli (artt. da 8 a 12, n. 1) non sono ancora trasposte a sufficienza nel diritto olandese, quantunque siano « in pratica osservate in larga misura ».

11. L'*art. 15* istituisce per gli Stati membri l'obbligo di tenere un inventario delle autorizzazioni di cui agli artt. 4 e 5. Il governo convenuto riconosce, così come ha fatto per gli artt. 7 e seguenti l'insufficienza della trasposizione.

12. L'*art. 16, n. 3,* istituisce l'obbligo del segreto per i funzionari degli Stati membri. Anche se « materialmente osservata », tale norma non è stata trasposta entro il termine stabilito. Il governo olandese lo ammette, precisando che l'art. 69 della legge sulla protezione dei suoli ha colmato tale lacuna. Pur confermandolo, la Commissione tiene fermo l'addebito poiché la trasposizione è pur sempre avvenuta tardivamente e la nuova norma non è stata notificata ufficialmente.

13. Riguardo infine all'*art. 17,* si ammette che non esiste nella normativa nazionale alcuna norma che contempli un obbligo di informazione da parte degli Stati membri che si avvedano dell'esistenza di scarichi in acque sotterranee « transfrontaliere ».

14. *II* — Il primo punto oggetto di controversia riguarda la mancata trasposizione dell'*art. 4, n. 3,* che consente agli Stati membri, dopo un'indagine preventiva, di autorizzare gli scarichi consistenti nella reiniezione, nella stessa falda delle acque utilizzate per scopi geotermici, delle acque di infiltrazione di miniere o di cave, o delle acque pompate nel corso di determinati lavori di ingegneria civile. Il governo olandese osserva che la normativa mineraria vigente costituisce già di per sé un'attuazione sufficiente di tale norma. I chiarimenti forniti su richiesta

della Corte, dopo l'udienza, non contengono elementi precisi dai quali si possa dedurre che la norma in esame è stata formalmente trasposta. In particolare, non è precisato se tra gli obblighi concernenti il regime di concessione delle miniere, la cui normativa non è stata prodotta, vi sia anche l'indagine preventiva di cui parla la direttiva.

15. Riguardo alle disposizioni degli *artt. 4, n. 1, terzo trattino, e 5, n. 2,* la Commissione osserva che le informazioni sulle « misure appropriate » per evitare qualsiasi scarico indiretto di sostanze degli elenchi I e II non le sono mai state comunicate. Il governo convenuto dichiara l'intenzione di emanare norme adeguate, in special modo « sulla base della legge sulla protezione dei suoli ». Non ha però fornito alcuna indicazione precisa a tale riguardo, sia per ciò che riguarda dette norme, sia per la loro comunicazione alla Commissione. L'inadempimento è quindi costituito anche da questo punto.

16. L'*art. 6* disciplina la ricarica artificiale delle acque sotterranee e contempla un'autorizzazione particolare rilasciata caso per caso dagli Stati membri, sempre che non sussista rischio di inquinamento. Il governo convenuto reputa che l'art. 14 della legge olandese sulle acque sotterranee, entrata in vigore il 1° marzo 1984, che vieta ogni infiltrazione di altre acque nelle acque sotterranee senza espressa autorizzazione degli Stati generali delle province, costituisca una sufficiente attuazione dell'art. 6 della direttiva, dato che le autorità competenti sono sufficientemente al corrente degli obblighi che ne derivano. Con la Commissione, ritengo invece che tale norma lasci alle autorità una discrezionalità maggiore di quella contemplata dalla direttiva e che quindi l'art. 6 sia insufficientemente trasposto. Se nella pratica non si verificherà rischio di inquinamento, allora la norma di cui all'art. 6 dovrà essere accolta nel diritto nazionale[5] in modo vincolante. Poiché ciò non si è verificato la censura è del pari fondata.

17. Non sembra potersi dire la stessa cosa riguardo all'*art. 12, n. 2,* e all'*art. 13.* Si tratta del controllo, da parte dell'autorità competente dello Stato membro, delle condizioni imposte da un'autorizzazione e dell'eventuale revoca di quest'ultima se tali condizioni non siano osservate. Le indicazioni raccolte a tal proposito in udienza non consentono di rimettere in discussione la risposta scritta della Commissione al quesito posto dalla Corte, per cui « la legge sui rifiuti chimici (art. 35, n. 4, e artt. 12 e 13) e la legge sui rifiuti (art. 46 e seguenti) contengono le opportune norme » e « si rinvengono norme analoghe nella legge sulle acque sotterranee, per ciò che riguarda l'autorizzazione alla ricarica artificiale (artt. 24 e seguenti) ».

18. Rimane il disposto dell'*art. 18,* così formulato:

« Le misure di applicazione della presente direttiva non devono in alcun caso provocare, direttamente o indirettamente, l'inquinamento delle acque di cui all'art. 1. »

Entrambe le parti in causa vedono in tale norma la formulazione di un principio di « status quo », ma ne danno una diversa interpretazione. Secondo il governo olandese, l'inquinamento che tale articolo intende prevenire è unicamente quello provocato dall'applicazione non corretta dei provvedimenti presi in forza della direttiva. La Com-

5 — Vedasi causa 239/85, « supra », punto 5 della motivazione.

missione invece lo interpreta estensivamente, affermando che è inteso ad impedire ogni aggravamento dell'inquinamento già esistente — quale che sia la sostanza pericolosa che lo provochi — e di conseguenza ritiene che occorra provvedere ad una trasposizione specifica di questa norma.

19. Per bene interpretare l'art. 18 occorre fare riferimento ai dettami dell'art. 1. Ne risulta chiaramente che la « direttiva ha lo scopo di prevenire l'inquinamento delle acque sotterranee dovuto alle sostanze appartenenti alle famiglie ed ai gruppi di sostanze di cui agli elenchi I e II dell'allegato » (art. 1, n. 1) e che si intendono come scarico diretto e indiretto « l'immissione nelle acque sotterranee di sostanze degli elenchi I o II » [art. 1, n. 2, lettere b) e c)]; viene definito inquinamento « lo scarico di sostanze o di energia effettuato direttamente o indirettamente dall'uomo nelle acque sotterranee, le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo o la salute umana o l'approvvigionamento idrico, nuocere alle risorse viventi e al sistema ecologico idrico o ostacolare altri usi legittimi delle acque ».

20. Dall'assenza di ogni riferimento agli elenchi I e II e dalla menzione congiunta del rigetto di energia e di quello di sostanze si ricava che la nozione di inquinamento non può essere interpretata restrittivamente, limitandola ai soli danni derivanti dallo scarico di sostanze di cui agli elenchi I e II. L'art. 18 obbliga gli Stati membri a prevenire ogni inquinamento di « acque che si trovano sotto la superficie del suolo nella zona di saturazione e a contatto diretto con il suolo e il sottosuolo » [art. 1, n. 2, lett. a)] mediante lo scarico di sostanze o energia dannose, prevenzione che deriva dall'applicazione dei provvedimenti adottati in forza della direttiva. La direttiva implica quindi un obbligo nella scelta dei mezzi, obbligo la cui portata deve essere espressamente contemplata, e di conseguenza trasposta, nella normativa nazionale.

21. Di conseguenza, concludo che vogliate:

— dichiarare che il regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del trattato CEE, non avendo trasposto nel termine stabilito gli artt. da 4 a 12, n. 1, 15, 16, n. 3, 17 e 18 della direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979.

— porre le spese a carico dello Stato convenuto.