CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 7 april 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige inbreukprocedure heeft betrekking op de omzetting in het Nederlandse recht van richtlijn nr. 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen [1] (hierna: de richtlijn). Uiterlijk op 19 december 1981 moesten de Lid-Staten „de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden die nodig [waren] om aan deze richtlijn te voldoen." [2]

2. De Nederlandse regering ontkent niet, dat een aantal bepalingen van de richtlijn nog niet of niet bevredigend in Nederlands recht zijn omgezet. Zij heeft in hoofdzaak gesteld, dat het weliswaar aan de nodige formele regelgeving ter uitvoering van de richtlijn moge hebben ontbroken, maar dat er niettemin reeds een groot aantal maatregelen waren getroffen die de materiële toepassing van de richtlijn verzekerden. Naar de Commissie ter terechtzitting heeft medegedeeld, is de Wet bodembescherming thans op 1 januari 1987 in werking getreden, doch zijn de uitvoeringsvoorschriften nog in voorbereiding. Verweerder erkent dit en verwacht, dat zij in de loop van dit jaar gereed zullen komen.

3. Te zijner verdediging heeft Nederland zich voornamelijk beroepen op de moeilijkheden waarmee het te kampen had naar aanleiding van het bekend worden van een groot aantal gevallen van waterverontreiniging. Aangezien snel ingrijpen noodzakelijk was, moest voorrang worden gegeven aan het uitwerken van interimmaatregelen, waardoor de totstandkoming van een definitieve regeling zou zijn vertraagd.

4. Dienaangaande heeft de Commissie terecht gerefereerd aan 's Hofs vaste rechtspraak, laatstelijk bevestigd in het arrest van 12 februari 1987, dat

„een Lid-Staat zich niet ten exceptieve op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde kan beroepen om de nietnakoming van krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen te rechtvaardigen." [3]

5. Wat het argument betreft, dat weliswaar geen formele, maar wèl een aantal materiële uitvoeringsmaatregelen zou zijn getroffen, waaronder met name het op 15 september 1983 ingevoerde Indicatief Meerjarenprogramma Bodem 1984-1988 dat een belangrijk deel van de richtlijn zou uitvoeren, moet ik erop wijzen dat

„de Lid-Staten richtlijnen ten uitvoer moeten leggen op een wijze die volledig aan de eisen van rechtszekerheid voldoet, en bijgevolg de bepalingen van richtlijnen moeten omzetten in dwingende bepalingen van intern recht". [4]

* Vertaald uit het Frans.

1 — PB 1980, L 20, blz. 43.

2 — Artikel 21, lid 1, van de richtlijn.

3 — Zie laatstelijk arrest van 12 februari 1987, zaak 69/86, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 773.

4 — Arrest van 2 december 1986, zaak 239/85, Commissie/België, Jurispr. 1986, blz. 3645, 3657, r. o. 7.

Zoals de Commissie heeft opgemerkt, voldoet een louter indicatief beleidsplan hier niet aan.

6. Voor de beslechting van het onderhavige geschil moet mijns inziens onderscheid worden gemaakt tussen die bepalingen van de richtlijn waarvoor de niet-uitvoering is erkend (I), en die waarvoor dit geheel of gedeeltelijk is bestreden (II).

7. *I — Artikel 4, lid 1, eerste streepje*, behelst een absoluut verbod op directe lozingen van stoffen van lijst I (in bijlage bij de richtlijn). Van deze bepaling is erkend, dat zij niet bevredigend is omgezet.

8. *Artikel 4, lid 2*, staat afwijkingen op bovengenoemd verbod toe, wanneer het grondwater blijvend ongeschikt is voor enig ander gebruik. Nederland heeft de niet-uitvoering van deze bepaling niet betwist, doch gesteld dat dit nog geen verzuim oplevert omdat „zulke grondwatervoorkomens in Nederland niet bestaan". Dit betoog faalt, want niet is gezegd dat in die situatie geen verandering zou kunnen optreden.

9. Wat *artikel 5, lid 1*, juncto *artikel 4, lid 1, tweede streepje*, betreft, is niet bestreden dat de omzetting van het voorwaardelijke verbod op het verwijderen, respectievelijk, met het oog op de verwijdering ervan, storten van stoffen van lijst I in het Nederlandse recht onvolledig is.

10. Van de artikelen *7 tot en met 12, lid 1*, — betreffende het in de artikelen 4 en 5 voorziene voorafgaande onderzoek (artikel 7) en de voorwaarden waaronder de in dezelfde artikelen bedoelde vergunningen mogen worden afgegeven (artikelen 8 tot en met 12, lid 1) — erkent de Nederlandse regering dat deze nog onvolledig in de Nederlandse wetgeving zijn vastgelegd, hoewel „materieel er in belangrijke mate aan zou worden voldaan".

11. *Artikel 15* legt de Lid-Staten de verplichting op, een inventaris bij te houden van de in de artikelen 4 en 5 bedoelde vergunningen. De Nederlandse regering erkent, met hetzelfde verweer als ten aanzien van de artikelen 7 en volgende, dat de omzetting onvolledig is.

12. *Artikel 16, lid 3*, voorziet in een geheimhoudingsplicht voor de ambtenaren van de Lid-Staten. Hoewel aan deze bepaling „materieel zou worden voldaan", heeft omzetting niet binnen de voorgeschreven termijn plaatsgehad. De Nederlandse regering heeft dit erkend, er evenwel aan toevoegend dat artikel 69 van de Wet bodembescherming in deze leemte heeft voorzien. De Commissie heeft dit bevestigd, doch haar grief gehandhaafd op grond dat de omzetting tardief is en de nieuwe bepaling haar niet officieel ter kennis is gebracht.

13. Wat ten slotte *artikel 17* betreft (informatieplicht voor de Lid-Staten bij voorgenomen lozingen in grensoverschrijdend grondwater), erkent de Nederlandse regering dat een bepaling dienaangaande in de Nederlandse wetgeving ontbreekt.

14. *II* — De niet-uitvoering wordt in de eerste plaats bestreden voor wat betreft *artikel 4, lid 3*, krachtens hetwelk de Lid-Staten na een voorafgaand onderzoek vergunning mogen verlenen voor lozingen waarbij water dat voor geothermische doeleinden is gebruikt of voor het drooghouden van mijnen en steengroeven dan wel tijdens wegen waterbouwkundige werken is opgepompt, naar dezelfde laag wordt teruggevoerd. Volgens de Nederlandse regering wordt deze bepaling door de reeds be-

staande mijnwetgeving bevredigend ten uitvoer gelegd. De na de terechtzitting op verzoek van het Hof verstrekte inlichtingen zijn evenwel niet duidelijk genoeg om een formele omzetting van de betrokken bepaling te kunnen staven. Met name blijkt niet, of het vergunningenstelsel van de Mijnwet — waarvan de tekst niet is overgelegd — voorziet in het in de richtlijn bedoelde voorafgaande onderzoek.

15. Ten aanzien van de *artikelen 4, lid 1, derde streepje*, en *5, lid 2*, wijst de Commissie erop, nimmer in kennis te zijn gesteld van de „passende maatregelen" die zouden zijn genomen ter voorkoming van indirecte lozingen van stoffen van de lijsten I en II. De Nederlandse regering heeft verklaard, voornemens te zijn om op grond van de Wet bodembescherming adequate regels vast te stellen. Ter zake is evenwel niets naders gesteld, noch welke die regels zijn, noch of zij reeds ter kennis van de Commissie zijn gebracht. Ook op dit punt is de richtlijn dus niet uitgevoerd.

16. *Artikel 6* betreft het kunstmatige aanvullen van het grondwater; hiervoor is een bijzondere vergunning nodig, die door de Lid-Staten per geval wordt verleend, behoudens in geval van gevaar voor verontreiniging. De Nederlandse regering meent dat deze bepaling ten genoegen wordt uitgevoerd door artikel 14 van de Grondwaterwet van 1 maart 1984, volgens hetwelk infiltreren van water in het grondwater zonder vergunning van de Gedeputeerde Staten van de provincies verboden is, en dat de betrokken autoriteiten voldoende bekend zijn met de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen. Met de Commissie ben ik evenwel van mening, dat genoemd artikel 14 de vergunningverlenende instantie meer vrijheid geeft dan de richtlijn toestaat en dat de omzetting van artikel 6 derhalve ontoereikend is. Ook al is aannemelijk dat er in de praktijk zal worden nagegaan of geen gevaar voor verontreiniging bestaat, dit neemt niet weg dat artikel 6 door een dwingende bepaling in het nationale recht moet worden omgezet.[5] Dit is niet het geval, zodat deze grief eveneens gegrond is.

17. Dit lijkt anders te liggen ten aanzien van *artikel 12, lid 2, en artikel 13*. Hierin gaat het om het toezicht door de bevoegde nationale instanties op de naleving van de vergunningvoorwaarden en de eventuele intrekking van de vergunning bij overtreding van die voorwaarden. Gelet op de ter terechtzitting verstrekte inlichtingen valt niet te twijfelen aan de juistheid van het schriftelijke antwoord van de Commissie op de vraag van het Hof, dat „de Wet chemische afvalstoffen (artikelen 35, lid 4, 12 en 13) en de Afvalstoffenwet (artikelen 46 e. v.) de ter zake nodige bepalingen behelzen" en dat „de Grondwaterwet analoge bepalingen kent voor de infiltratievergunning (artikelen 24 e. v.)".

18. Rest *artikel 18*, dat luidt als volgt:

„Toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen mag in geen geval leiden tot directe of indirecte verontreiniging van het in artikel 1 bedoelde water."

Beide partijen zijn het erover eens dat het om een „stand still"-bepaling gaat, doch verschillen met elkaar van mening over de uitlegging ervan. Volgens de Nederlandse regering gaat het in dit artikel alleen maar om verontreiniging veroorzaakt door een

5 — Cf. het hierboven geciteerde arrest in zaak 239/85, r. o. 5.

onnauwkeurige toepassing van de krachtens de richtlijn genomen maatregelen. De Commissie leest dit artikel ruimer: het zou moeten voorkomen, dat de bestaande verontreiniging op welke wijze dan ook en door welke gevaarlijke stof ook wordt verergerd. Bijgevolg zou voor de omzetting van dit artikel een aparte, specifieke bepaling van nationaal recht noodzakelijk zijn.

19. Voor de uitlegging van artikel 18 moeten wij aansluiting zoeken bij de definities in artikel 1. Volgens deze bepaling is het doel van de richtlijn, „het voorkomen van verontreiniging van het grondwater door stoffen die behoren tot de families en de groepen van stoffen die worden vermeld in lijst I of II van de bijlage" (artikel 1, lid 1), en is onder directe en indirecte lozing te verstaan, „de inleiding van stoffen van lijst I of II in het grondwater" (artikel 1, lid 2, sub b en c). De term „verontreiniging" is daarentegen gedefinieerd als „het direct of indirect door de mens lozen van stoffen of energie in het grondwater, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens of de watervoorziening in gevaar wordt gebracht, het leven en de ecosystemen in het water worden geschaad of andere vormen van rechtmatig gebruik van het water worden gehinderd".

20. Uit het feit dat de lijsten I en II niet worden vermeld, terwijl naast het lozen van stoffen uitdrukkelijk het lozen van energie wordt genoemd, volgt dat het begrip verontreiniging niet eng mag worden uitgelegd door het te beperken tot de schadelijke gevolgen veroorzaakt door het lozen van stoffen van lijst I of II. Artikel 18 verplicht de Lid-Staten, te voorkomen dat „het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met bodem of ondergrond staat" (artikel 1, lid 2, sub a) wordt verontreinigd door de lozing van schadelijke stoffen of energie, voortvloeiend uit de toepassing van krachtens de richtlijn genomen maatregelen. Het is dus dwingend wat de keuze van de middelen betreft en bevat in zoverre een verplichting die uitdrukkelijk in de nationale wetgeving moet zijn voorzien, dus moet worden omgezet.

21. Mitsdien geef ik het Hof in overweging,

— vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden zijn verplichtingen uit het EEG-Verdrag niet is nagekomen door niet binnen de voorgeschreven termijn de artikelen 4 tot en met 12, lid 1, 15, 16, lid 3, 17 en 18 van de richtlijn van de Raad van 17 december 1979 in nationaal recht om te zetten;

— verweerder in de kosten van de procedure te verwijzen.