FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 14. december 1989 *

Høje Domstol.

A — Faktiske omstændigheder

1. Den sag, jeg i dag skal fremsætte forslag til afgørelse i, er en traktatbrudssag, som i henhold til EØF-Traktatens artikel 169 er anlagt mod Kongeriget Belgien. Sagen drejer sig om utilstrækkelig gennemførelse af direktiv 80/778 om kvaliteten af drikkevand [1].

2. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det statueres, at Kongeriget Belgien ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til Traktaten, idet det ikke inden for de fastsatte frister har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelserne i direktiv 80/778, navnlig artiklerne 1, 2, 9, 18, 19 og 20. Oprindelig var direktivet blevet gennemført i national ret ved arrêté royal (anordning) af 27. april 1984 [2]. Traktatbrudssøgsmålet støttedes på, at den belgiske retsakt ikke var en korrekt gennemførelse. Mens sagen har verseret for Domstolen, er anordningen blevet ophævet af Belgiens Conseil d'Etat.

3. Ifølge belgisk forfatningsret henhører området nu under regionernes kompetence. Under henvisning til en skrivelse af 24. november 1989 fra sagsøgte — hvori det blev oplyst, at direktiv 80/778 var blevet gennemført af den flamske region, Bruxelles-regionen og den vallonske region — har Kommissionen til dels frafaldet sine påstande. Kommissionen har dog fastholdt sine påstande, for så vidt de vedrører følgende forhold:

— at Bruxelles-regionens gennemførelsesretsakt er traktatstridig, for så vidt som privatpersoners vandindvinding til brug i deres husholdning ikke er omfattet af retsaktens anvendelsesområde,

— at den vallonske regions gennemførelsesretsakt er behæftet med de samme mangler som den tidligere gældende arrêté royal af 27. april 1984,

— at byen Verviers' vandforsyning — i det omfang vandet stammer fra opdæmningen af Gileppe — på grund af for højt blyindhold ikke er i overensstemmelse med parametrene i henhold til direktivet, og at en ansøgning om udsættelse med overholdelsen af kravene ikke er indgivet rettidigt eller forskriftsmæssigt.

4. Med hensyn til sagens faktiske omstændigheder og parternes anbringender og argumenter henviser jeg i øvrigt til retsmøder-

* Originalsprog: tysk.

1 — Rådets direktiv af 15. juli 1980 (EFT L 229, s. 11).

2 — *Moniteur Belge* af 6.7.1984, s. 9860.

apporten, idet jeg i det følgende kun vil omtale de faktiske omstændigheder, i det omfang det er nødvendigt for forståelsen af min argumentation.

B — Retlig argumentation

I — *Formaliteten*

5. Efter fast retspraksis sker afgrænsningen af en traktatbrudssags genstand under henvisning til genstanden for den forudgående administrative procedure. I den foreliggende sag blev det under den administrative procedure gjort gældende, dels at gennemførelsen var sket for sent, og at gennemførelsen ved arrêté royal af 27. april 1984 ikke var i overensstemmelse med direktivet, dels at drikkevandsforsyningen i Verviers ikke opfyldte direktivets krav.

6. Med hensyn til den forsinkede gennemførelse af direktivet, har sagsøgte taget bekræftende til genmæle. Der er dermed ikke længere tvist om forsinkelsen.

7. I det omfang, der er tvist om, hvorvidt gennemførelsen af direktivet ved arrêté royal af 27. april 1984 har været ukorrekt, kunne sagen allerede antages at være afgjort ved, at Belgiens Conseil d'Etat har ophævet retsakten; men for så vidt som påstandene i sagen vedrører den korrekte gennemførelse af direktivet, er der ikke ved selve ophævelsen af anordningen tilvejebragt en situation, der er i overensstemmelse med påstandenes indhold. Så længe der ikke forelå en gyldig gennemførelsesretsakt, var der således intet materielt grundlag for en efterprøvelse. De regionsretsakter, der under sagens behandling er trådt i stedet for arrêté royal af 27. april 1984, kan eventuelt antages også at være omfattet af sagens genstand. For den flamske regions gennemførelsesretsakt opstår spørgsmålet ikke, da Kommissionen har frafaldet på dette punkt, men dette gælder ikke Bruxelles-regionens og den vallonske regions gennemførelsesretsakter, for hvilke påstandene vedrørende ukorrekt gennemførelse af direktivet til dels er fastholdt.

8. Efter min opfattelse bør den indholdsmæssige ændring af tvistemålet accepteres, da sagens genstand — for så vidt som der rent abstrakt er tale om gennemførelsen af direktiv 80/778 — fortsat er den samme. Procesøkonomiske grunde taler i samme retning, da Kommissionen — for det tilfælde at sagen delvis afvises — måtte anlægge en ny sag for at få efterprøvet, om der med de nugældende gennemførelsesretsakter er sket en ukorrekt gennemførelse af direktivet.

II — *Realiteten*

1. *Bruxelles-regionens gennemførelsesretsakt*

9. På dette punkt gøres det gældende, at privatpersoners vandindvinding til brug i deres husholdning ikke burde være undtaget fra de bestemmelser om drikkevandskvaliteten, som skulle udstedes i henhold til direktivet.

10. Det er korrekt, at der i direktiv 80/778 — såvel i direktivtitlen som i betragtningerne (første betragtning) — rent generelt tales om »drikkevand«[3]. Efter denne helt generelle formulering falder ganske vist også enhver form for vand, der benyttes af mennesker, uanset på hvilken måde, ind under direktivets anvendelsesområde. Formuleringen i direktivets artikel 1 er lige så generel, idet det dér hedder: »Dette direktiv vedrører de krav, som kvaliteten af drikkevand skal opfylde«.

11. Allerede af betragtningerne til direktivet og af direktivets artikel 4 fremgår der dog en begrænsning af anvendelsesområdet, idet det dér bestemmes, at naturligt mineralvand, vand til medicinsk brug og visse former for vand, der anvendes i levnedsmiddelindustrien, undtages fra direktivet. Derimod er bestemmelsen i direktivets artikel 2 ikke entydig, idet det dér hedder:

»I dette direktiv forstås ved drikkevand alle former for vand, der anvendes til dette formål enten ubehandlet eller efter behandling uanset oprindelse

— hvad enten det drejer sig om vand, der leveres til drikkevandsformål,

— eller om vand,

— der anvendes i en virksomhed, der fremstiller levnedsmidler, til fremstilling, behandling, konservering eller markedsføring af produkter eller stoffer bestemt til konsum, og

— som påvirker det færdige levnedsmiddels sundhedsmæssige egnethed.«

12. Den sondring, der fremgår af første og andet led, kan forstås således, at bestemmelsen indeholder en udtømmende opregning af alternativer, således at privatpersoners vandindvinding til brug i deres husholdning ikke falder ind under nogen af de to kategorier. Vandet leveres ikke til drikkevandsformål, og det anvendes heller ikke til brug i forbindelse med de i bestemmelsen nævnte produkter, hvis sundhedsmæssige egnethed påvirkes deraf. Det kan imidlertid også tænkes, at alternativerne i direktivets artikel 2 ikke skal opfattes som en udtømmende opregning, således at de belgiske bestemmelsers overensstemmelse med fællesskabsretten ikke udelukkende kan bedømmes ud fra en fortolkning af artikel 2.

13. Det kan heller ikke udledes af artikel 12, der giver hjemmel for kontrolforanstaltningerne, om privates vandindvinding er omfattet af direktivets anvendelsesområde eller ej. I artikel 12, stk. 4, henvises der dog udtrykkeligt til direktivets bilag II, som i øvrigt også uden denne henvisning ville udgøre en bestanddel af direktivet.

14. I bilag II, tabel B, opstilles der en »minimal hyppighed« for forskellige »analysekategorier«. Det er her påfaldende, at den mindste vandmængde, henholdsvis befolkningsmængde, der opereres med, er 100 kubikmeter produceret eller distribueret vandmængde pr. dag, svarende til 500 indbyggere. Mindre vandmængder eller befolkningsmængder nævnes overhovedet ikke, og selv for kategorien fra 100 kubikmeter til 2 000 kubikmeter vand pr. dag, henholdsvis fra 500 til 10 000 indbyggere, stilles der ikke krav om, at nogen af de i bilag II, tabel A, nævnte kontrolformer skal benyttes. I en

3 — O. a.: I direktivets tyske version benyttes bl. a. i overskriften, første betragtning og artikel 1 formuleringen: »... für den menschlichen Gebrauch«.

fodnote henvises der blot til, at de kompetente nationale myndigheder afgør hyppigheden. Først for kategorien fra 2 000 kubikmeter pr. dag, henholdsvis 10 000 indbyggere stilles der krav om 12 prøveudtagninger pr. år som mindstehyppighed og 3 prøveudtagninger pr. år som løbende kontrol.

15. Det kan således udledes af direktivets bilag II, at det for de vandmængder, der indvindes til privat brug, og for de persongrupper, der er tale om, ikke alene gælder, at kontrolhyppigheden overlades til de kompetente myndigheders skøn, men også, at der overhovedet ikke foreskrives nogen kontrol. Når de persongrupper, der indvinder vand til brug i deres husholdning, således såvel faktisk som retligt falder uden for samtlige kontrolforskrifter, kan det ikke være et traktatbrud, at en medlemsstat har draget konsekvensen heraf og har udtrykt retsfølgen i selve gennemførelsesretsaktens ordlyd.

16. Argumentet om, at der er adgang til at udføre enhver form for kontrol, om ikke nødvendigvis dér, »hvor vandet stilles til rådighed for brugeren« (jfr. artikel 12), taler ikke imod dette resultat. Naturligvis kan medlemsstaterens myndigheder foretage enhver form for kontrol af vand fra private brønde, det er blot ikke en overtrædelse af direktivet, såfremt denne form for vandindvinding undtages fra gennemførelsesretsaktens anvendelsesområde. Det ville være et rent postulat, at direktivbestemmelserne også skulle finde anvendelse på privates vandindvinding til brug i deres husholdning, da der ikke ville være knyttet retsfølger, der kunne sanktioneres, dertil.

2. *Gennemførelsesretsakten for den vallonske region*

17. a) For så vidt der er rejst den samme kritik af den retsakt, hvorved den vallonske region har gennemført direktiv 80/778 — dvs. at privatpersoners vandindvinding til brug i deres husholdning ikke er omfattet af retsaktens anvendelsesområde — kan der henvises til de samme betragtninger som for Bruxelles-regionens gennemførelsesretsakt.

18. b) Herudover fastholdes det klagepunkt, der allerede blev rejst mod arrêté royal af 27. april 1984, nemlig at den adgang til at fravige kravene, der kan indføres i national ret i medfør af direktivets artikel 9, ifølge gennemførelsesbestemmelserne er blevet undergivet mindre strenge betingelser end angivet i direktivet. I direktivets artikel 9, stk. 2, bestemmes det således, at undtagelserne i intet tilfælde må vedrøre toksiske eller mikrobiologiske faktorer, men denne betingelse opstilles ikke i gennemførelsesretsakten.

19. I det omfang den materielle begrænsning af adgangen til at fravige kvalitetskravene af de grunde, der fremgår af direktivets artikel 9, stk. 1, ikke har fundet udtryk i den nationale gennemførelsesretsakt — og betingelserne for at fravige direktivets materielle indhold dermed er mindre strenge — må der gives medhold i påstanden om, at der er sket et traktatbrud. Det må kræves, at det af undtagelsesbestemmelsen fremgår, at en fravigelse af parametrene i direktivets bilag I, litra D og E, heller ikke er tilladt under de omstændigheder, der er beskrevet i direktivets artikel 9, stk. 1.

3. *Vandforsyningen i Verviers*

20. Det er ubestridt, at blyindholdet i det drikkevand, der til brug i byen Verviers indvindes fra opdæmningen af Gileppe, er for højt, når værdierne i henhold til direktiv 80/778 lægges til grund. Også selv om indbyggerne i Verviers i mellemtiden til dels forsynes med vand, der indvindes andetsteds, består der dog en risiko for den pågældende befolkningsgruppe på ca. 10 000 personer.

21. For tiden er man i færd med at opføre et vandrensningsanlæg, som forventes at kunne tages i brug ved udgangen af 1990, således at det fra begyndelsen af 1991 vil være muligt at forsyne hele byen Verviers med vand, som er i overensstemmelse med direktivets krav. De samlede anlægsudgifter beløber sig til ca. 1 500 000 000 (1,5 milliard) BFR. Licitationerne med henblik på opførelsen af anlægget blev iværksat den 25. oktober 1983, og selve anlægsarbejderne blev påbegyndt den 5. april 1984.

22. I direktivets artikel 19 bestemmes det, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at kvaliteten af drikkevand bringes i overensstemmelse med direktivet inden for en frist på fem år fra dets meddelelse. Meddelelsen af direktivet fandt sted den 18. juli 1980, og fristen udløb således den 18. juli 1985.

23. I henhold til direktivets artikel 20 kan der efter »særlig ansøgning« indrømmes en yderligere frist for overholdelsen af grænseværdierne. I en skrivelse af 15. november 1985 fra Belgiens faste repræsentation til Kommissionen omtales en ansøgning om en yderligere frist, og det meddeles i skrivelsen, at spørgsmålet er under behandling hos vedkommende (belgiske?) myndigheder. Ved en skrivelse af 25. februar 1988 fra Belgiens faste repræsentation blev der for første gang indgivet en ansøgning til Kommissionen om fristforlængelse. Ansøgningen blev genfremsat i en skrivelse af 17. januar 1989 fra statssekretæren for miljø og forbedring af forskellige samfundsgruppers sociale stilling, og den blev udførligt begrundet i en skrivelse af 1. marts 1989, som er blevet fremlagt under den mundtlige forhandling i sagen.

24. Jeg skal herefter tage stilling til, om det udgør et traktatbrud, at vandforsyningen i Verviers, i hvert fald delvis, ikke er bragt i overensstemmelse med direktivets krav inden for den i artikel 19 fastsatte frist, eller om der er blevet fremsat en ansøgning i henhold til direktivets artikel 20 med den virkning, at fristen er blevet forlænget.

25. a) Med henblik på bedømmelsen heraf skal det først afgøres, om en ansøgning i henhold til artikel 20 kan fremsættes på ethvert tidspunkt. Ifølge artiklens indhold og dens placering i direktivet har den karakter af en overgangsbestemmelse. I artikel 18 opstilles der en frist på to år, inden for hvilken medlemsstaterne skal sætte de nødvendige love eller administrative retsforskrifter i kraft for at efterkomme direktivet og bilagene dertil. I artikel 19 opstilles der derimod en forpligtelse til at nå et bestemt resultat, dvs. at man inden for en frist på fem år — ud over den retlige gennemførelse — også rent faktisk skal være nået fremt til at overholde direktivets krav. Kun i særlige tilfælde kan der indrømmes en yderligere frist efter indgivelse af en særlig ansøgning til Kommissionen. Bestemmelsens ånd og for-

mål taler for, at ansøgningen skal være indgivet inden udløbet af fristen i henhold til artikel 19, dvs. når det må forudses, at fristen ikke kan overholdes. I dommen i sag 228/87 [4] har Domstolen endog i et obiter dictum udtalt, at en ansøgning skal indgives inden for toårsfristen i henhold til direktivets artikel 18.

26. Den omstændighed, at undtagelser fra direktivet også kan fastsættes i henhold til artiklerne 9 og 10, taler for, at artikel 20 må betragtes som en overgangsbestemmelse. Hvis det lægges til grund, at en ansøgning, der indgives i medfør af artikel 20, skal fremsættes inden for de frister, der fremgår af artiklerne 18 og 19, er det uden betydning, om toårsfristen efter artikel 18 eller femårsfristen efter artikel 19 antages at være afgørende, da ansøgningen i februar 1988 under alle omstændigheder blev fremsat for sent. Selv da der i november 1985 blev givet meddelelse om, at man ville indgive en ansøgning, var fristen i henhold til artikel 19 udløbet. Efter min opfattelse blev ansøgningen således ikke rettidigt indgivet, og dermed blev fristen ikke forlænget.

27. b) Såfremt man alligevel betragter ansøgningen som rettidigt indgivet, fordi man vælger at se bort fra den formelle argumentation og derimod lægge vægt på, at også Kommissionen havde kendskab til problemerne i forbindelse med vandforsyningen i Verviers, og at anlægsarbejderne, der var af betydeligt omfang og meget udgiftskrævende, blev påbegyndt inden fristen i henhold til artikel 19 udløb, må der tages stilling til, om ansøgningen opfylder kravene i henhold til direktivets artikel 20, stk. 2. I følge denne bestemmelse skal ansøgningen indeholde:

— en redegørelse for de opståede vanskeligheder,

— forslag til et handlingsprogram,

— en tidsplan for forbedring af vandkvaliteten.

28. De *vanskeligheder*, der var opstået, var der ingen grund til at redegøre for i alle detaljer, da det for høje blyindhold i vandet i Verviers var kendt, og da forholdet var blevet omtalt i en række skrivelser mellem parterne.

29. *Handlingsprogrammet* bestod i, at et betydeligt projekt, nemlig opførelse af et vandbehandlingsanlæg, blev gennemført.

30. *Tidsplanen* lå for så vidt også fast på forhånd, da man på intet tidspunkt gik ud fra, at anlægget ville være færdigopført før udgangen af 1990. I øvrigt har sagsøgte i en skrivelse af 1. marts 1989, som blev fremlagt under den mundtlige forhandling, opstillet en udførlig tidsplan med angivelse af, hvilke beløb der i hvert regnskabsår var afsat til opførelsen af anlægget og blev anvendt dertil.

31. I betragtning af, at det projekt, der skulle gennemføres, havde været kendt fra begyndelsen af 1980'erne og også rent faktisk blev gennemført — hvilket krævede meget betydelige bevillinger — må ansøgningen antages materielt at opfylde kravene i direktivets artikel 20, stk. 2.

4 — Dom af 22. september 1988, Pretura unificata di Torino (sag 228/87, Sml. s. 5099).

32. Hvis der derfor antages ikke allerede at foreligge et traktatbrud på grund af den for sene indgivelse af ansøgningen, jfr. artikel 20, og dermed en tilsidesættelse af forpligtelsen i henhold til artikel 19, må ansøgningen betragtes som indgivet i en form, der opfylder kravene i artikel 20, stk. 2, således at fristen er blevet forlænget. For så vidt må sagsøgte frifindes for påstandene.

Sagens omkostninger

33. Da Kommissionen til dels har frafaldet sine påstande, finder procesreglementets artikel 69, stk. 4, anvendelse. Da den opfattelse, jeg har givet udtryk for, indebærer, at parterne til dels vinder, henholdsvis taber sagen på nogle punkter, bør procesreglementets artikel 69, stk. 3, bringes i anvendelse. I henhold til artikel 69, stk. 3, første afsnit, sammenholdt med stk. 4, andet afsnit, ophæves sagens omkostninger.

C — Forslag til afgørelse

34. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Kongeriget Belgien har tilsidesat artiklerne 9, 19 og 20 i direktiv 80/778/EØF,

a) idet undtagelsesbestemmelserne i gennemførelsesretsakten for den vallonske region er knyttet til mindre strenge betingelser end direktivet kræver,

b) idet vandforsyningen i Verviers ikke inden for de fastsatte frister er bragt i overensstemmelse med direktivets krav.

2) I øvrigt frifindes sagsøgte.

3) Sagens omkostninger ophæves.«