CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 14 december 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. Het geding waarin ik vandaag conclusie neem, is een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 169 EEG-Verdrag, dat is ingesteld tegen het Koninkrijk België (hierna: verweerder). Punt van geschil is de ontoereikende omzetting in nationaal recht van richtlijn 80/778/EEG betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. [1]

2. De Commissie verzoekt het Hof vast te stellen, dat verweerder de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet binnen de voorgeschreven termijn alle nodige maatregelen te nemen om gevolg te geven aan de bepalingen van 's Raads richtlijn 80/778, en met name de artikelen 1, 2, 9, 18, 19 en 20. Aanvankelijk was de richtlijn in nationaal recht omgezet door het Koninklijk Besluit van 27 april 1984. [2] Het beroep wegens niet-nakoming was gebaseerd op de gebrekkigheid van deze wetgevende handeling. In de loop van de procedure voor het Hof is dat Koninklijk Besluit door de Belgische Raad van State vernietigd.

3. De grondwettelijke structuur van België is ondertussen in die zin gewijzigd, dat de materie onder de bevoegdheid van de gewesten is komen te vallen. Nadat verweerder bij brief van 24 november 1989 had medegedeeld dat richtlijn 80/778 door het Vlaamse, het Brusselse en het Waalse gewest in nationaal recht was omgezet, heeft de Commissie enkele van haar grieven laten vallen. Zij handhaaft haar vordering echter voor zover het de volgende punten betreft:

— de handeling waarbij het Brusselse gewest de richtlijn heeft omgezet, is in strijd met het Verdrag, in zoverre zij niet van toepassing is op water dat door natuurlijke personen voor het gebruik van hun gezin wordt geput;

— de handeling waarbij het Waalse gewest de richtlijn heeft omgezet, vertoont dezelfde gebreken als het vroegere Koninklijk Besluit van 27 april 1984;

— het water dat aan de stad Verviers wordt geleverd — voor zover dit uit het Gileppe-stuwmeer afkomstig is —, voldoet wegens een te hoog loodgehalte niet aan de parameters van de richtlijn, terwijl een verzoek om daarvan te mogen afwijken, niet tijdig noch in de vereiste vorm is ingediend.

4. Voor de feiten en de argumenten van partijen verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting. De feiten worden hieronder

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Richtlijn van de Raad van 15 juli 1980, (PB 1980, L 229, blz. 11).

2 — *Belgisch Staatsblad* van 6 juli 1984, blz. 9860.

slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de motivering van mijn conclusie.

B — Discussie

I — *De ontvankelijkheid*

5. Het is vaste rechtspraak, dat in een beroep wegens niet-nakoming het voorwerp van het beroep wordt bepaald door het voorwerp van de administratieve procedure. In de aan dit geding voorafgaande administratieve procedure is verweerder verweten, dat de omzetting in nationaal recht te laat was geschied, dat het Koninklijk Besluit van 27 april 1984 de richtlijn niet naar behoren had omgezet en dat de watervoorziening van Verviers niet aan de eisen van de richtlijn voldeed.

6. Wat de te late omzetting betreft, heeft verweerder zijn verzuim uitdrukkelijk toegegeven. Dit punt is dus niet meer betwist.

7. In zoverre het beroep betrekking heeft op de gebrekkige omzetting van de richtlijn door het Koninklijk Besluit van 27 april 1984, zou het, door de nietigverklaring van dat Koninklijk Besluit door de Belgische Raad van State, reeds in de loop van de procedure zonder voorwerp kunnen zijn geraakt, maar voor zover het beroep een correcte omzetting van de richtlijn wil bewerkstelligen, is door het enkele buiten werking treden van het Koninklijk Besluit niet bereikt wat de Commissie wilde bereiken. Zolang een rechtskrachtige omzettingshandeling ontbrak, was er geen materiële grondslag voor rechterlijke toetsing voorhanden. Wel zouden de in de loop van het geding in de plaats van het Koninklijk Besluit van 27 april 1984 gekomen rechtshandelingen van de gewesten voorwerp van het beroep kunnen uitmaken. Voor de omzettingsmaatregel van het Vlaamse gewest stelt zich dat probleem niet, daar de Commissie haar grieven in zoverre heeft teruggenomen, maar het ligt anders voor de normatieve handelingen van het Brusselse en het Waalse gewest, aangezien het verwijt van onjuiste omzetting daarvoor gedeeltelijk is gehandhaafd.

8. Gelet op het feit dat het voorwerp van het beroep in zoverre hetzelfde is gebleven als het in abstracto om de omzetting in nationaal recht van richtlijn 80/778 gaat, moet de inhoudelijke wijziging van de te toetsen punten toelaatbaar worden geacht, en daarvoor pleiten ook redenen van proceseconomie. Immers, indien het nu aanhangige beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk was, zou de Commissie een nieuw geding aanhangig moeten maken om de gebreken van de in tussentijd van kracht geworden maatregelen te doen vaststellen.

II — *Ten gronde*

1. *De omzettingshandeling van het Brusselse gewest*

9. Wat de Commissie verweerder verwijt, komt hierop neer, dat voor water dat door natuurlijke personen voor het gebruik van hun gezin wordt geput, geen uitzondering had mogen worden gemaakt op de regeling inzake de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, zoals die door de richtlijn wordt verlangd.

10. Het is juist, dat zowel in de titel als in de considerans (eerste overweging) van richtlijn 80/778 in abstracto sprake is van „voor menselijke consumptie bestemd water". In deze algemene formulering valt uiteraard al het water dat op welke wijze ook door mensen wordt gebruikt, binnen het toepassingsgebied van de richtlijn. Al even algemeen is artikel 1 van de richtlijn, dat luidt: „Deze richtlijn heeft betrekking op de eisen waaraan de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water moet voldoen."

11. Doch reeds in de considerans en in artikel 4 van de richtlijn wordt het toepassingsgebied al meteen beperkt. De richtlijn is niet van toepassing op natuurlijk mineraalwater, medicinaal water en sommige soorten water die in de voedingsindustrie worden gebruikt. Artikel 2 is daarentegen voor meerdere uitleg vatbaar:

„In de zin van deze richtlijn wordt onder voor menselijke consumptie bestemd water verstaan, al het water, hetzij onbehandeld, hetzij na een behandeling, dat voor dat doel wordt gebruikt, ongeacht de herkomst en ongeacht de vraag of

— het water betreft dat aan de verbruiker wordt geleverd,

— dan wel water

  — dat in een levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt voor de vervaardiging, de behandeling, de conservering of het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde produkten of stoffen en

  — dat van invloed is op de goede hoedanigheid van de levensmiddelen als eindprodukt."

12. Het onderscheid dat bij het eerste en het tweede streepje wordt gemaakt, kan betekenen dat het bij die bepaling om een limitatieve opsomming van mogelijkheden gaat, waarbij het water dat door natuurlijke personen voor het gebruik van hun gezin wordt geput, onder geen van beide categorieën valt. Dat water wordt niet aan de verbruiker geleverd noch gebruikt voor produkten in de zin van de bepaling, waarvan het de goede hoedanigheid beïnvloedt. De twee mogelijkheden van artikel 2 kunnen echter ook als een niet-limitatieve opsomming worden gezien, zodat de rechtmatigheid van de bestreden regeling niet uitsluitend door interpretatie van artikel 2 kan worden beoordeeld.

13. Ook uit artikel 12, dat de juridische grondslag voor de controles vormt, kan niet worden afgeleid of het water dat voor gebruik door gezinnen wordt geput, onder de toepassing van de richtlijn valt. Artikel 12, lid 4, verwijst evenwel uitdrukkelijk naar bijlage II van de richtlijn, die overigens ook zonder die verwijzing deel uitmaakt van de richtlijn.

14. Tabel B van bijlage II omvat cijfers inzake de minimale frequentie van de modelanalyses. Daarbij valt op, dat de tabel pas begint bij een hoeveelheid van 100 kubieke meter geproduceerd of gedistribueerd water per dag, respectievelijk 500 betrokken personen. Geringere hoeveelheden voor consumptie bestemd water en kleinere groepen personen blijven volledig buiten beschouwing. Maar zelfs voor de categorie van 100 tot 2 000 kubieke meter water per dag en van 500 tot 10 000 betrokken personen is niet één van de in schema A van bijlage II

vermelde controles verplicht. In een voetnoot wordt enkel opgemerkt, dat de frequentie van de controles wordt overgelaten aan het initiatief van de bevoegde nationale autoriteiten. Pas vanaf 2 000 kubieke meter per dag en 10 000 personen worden voor de minimumcontroles twaalf monsternemingen per jaar voorzien en drie monsternemingen per jaar voor de gewone controles.

15. Uit bijlage II bij de richtlijn kan dus worden afgeleid, dat voor water dat voor privégebruik wordt geput, en voor de groepen personen waarvoor het is bestemd, niet alleen de controlefrequentie aan de beoordeling van de bevoegde nationale autoriteiten wordt overgelaten, maar dat zelfs geen enkele controle verplicht is. Indien dus groepen personen die water putten voor het gebruik van hun gezin, zowel feitelijk als rechtens buiten alle controlevoorschriften vallen, dan kan er geen sprake zijn van verdragsschending wanneer een Lid-Staat daaruit de consequenties trekt en het rechtsgevolg reeds opneemt in de tekst van de normatieve handeling waarbij de richtlijn wordt omgezet.

16. Hiertegen kan niet worden ingebracht, dat allerlei controles mogelijk zijn, ook al is dat niet „op de plaats waar (het water) ter beschikking wordt gesteld van de verbruiker" (artikel 12). Natuurlijk kunnen de nationale autoriteiten het water uit privéputten aan gelijk welke controles onderwerpen; alleen wordt de richtlijn niet geschonden wanneer deze wijze van waterwinning van de toepassing van de omzettingsmaatregelen wordt uitgesloten. Want het abstracte postulaat, dat de bepalingen van de richtlijn ook gelden voor het water dat door natuurlijke personen voor het gebruik van hun gezin wordt geput, kan niet tot sanctioneerbare rechtsgevolgen leiden.

2. *De omzettingshandeling van het Waalse gewest*

17. a) Voor zover tegen de normatieve handeling van het Waalse gewest waarbij richtlijn 80/778 in nationaal recht is omgezet, wordt ingebracht dat zij niet van toepassing is op water dat door natuurlijke personen voor het gebruik van hun gezin wordt geput, kan hetzelfde worden opgemerkt als hiervoor met betrekking tot de maatregelen van het Brusselse gewest.

18. b) Daarnaast handhaaft de Commissie het verwijt dat zij reeds geformuleerd had tegen het Koninklijk Besluit van 27 april 1984, namelijk dat de in het nationale recht opgenomen mogelijkheid om overeenkomstig artikel 9 van de richtlijn af te wijken, aan minder strikte voorwaarden is gebonden dan in de richtlijn wordt genoemd. De voorwaarde van artikel 9, lid 3, van de richtlijn, namelijk dat de afwijkingen in geen geval de toxische en microbiologische factoren mogen betreffen, is — zo stelt de Commissie — in de nationale normatieve handeling niet overgenomen.

19. Voor zover de objectieve beperking van de afwijkingsmogelijkheden op grond van de in artikel 9, lid 1, vermelde omstandigheden niet in de nationale uitvoeringsregeling is overgenomen, en de afwijkingen van de materiële inhoud van de richtlijn dus aan minder strenge voorwaarden zijn gebonden, moet de vordering tot vaststelling van een schending van het Verdrag worden toegewezen. Uit de uitzonderingsbepaling moet duidelijk blijken, dat een afwijking van de parameters van bijlage I, letter D en E, bij de richtlijn ook onder de in artikel 9, lid 1, genoemde omstandigheden niet toelaatbaar is.

3. *De watervoorziening van de stad Verviers*

20. Tussen partijen staat vast, dat het voor menselijke consumptie bestemde water dat uit het Gileppe-stuwmeer aan de stad Verviers wordt geleverd, een te hoog loodgehalte heeft in vergelijking met de door richtlijn 80/778 vastgestelde waarden. Ook al wordt de bevolking intussen gedeeltelijk verzorgd met water van andere herkomst, toch blijft er voor de betrokken bevolkingsgroep van ongeveer 10 000 personen een potentieel gevaar bestaan.

21. Er wordt thans een waterbehandelingsinstallatie gebouwd, die waarschijnlijk eind 1990 klaar zal zijn, zodat Verviers begin 1991 volledig zal kunnen worden bevoorraad met water dat aan de voorschriften van de richtlijn voldoet. De kosten van het project bedragen ongeveer 1,5 miljard BFR. De aanbesteding van de werken vond op 25 oktober 1983 plaats en met de feitelijke uitvoering ervan werd op 5 april 1984 begonnen.

22. Artikel 19 van richtlijn 80/778 bepaalt, dat de Lid-Staten de nodige maatregelen nemen, opdat de kwaliteit van het voor menselijke consumptie bestemde water binnen vijf jaar na kennisgeving van de richtlijn daarmee in overeenstemming wordt gebracht. Daar de kennisgeving van de richtlijn op 18 juli 1980 plaatsvond, is die termijn op 18 juli 1985 verstreken.

23. Volgens artikel 20 van de richtlijn kan op bijzonder verzoek een extra termijn worden toegestaan om de grenswaarden te realiseren. In een brief van de permanente vertegenwoordiging van België aan de Commissie van 15 november 1985 wordt over een desbetreffend verzoek gesproken en medegedeeld, dat de bevoegde (Belgische?) instanties zich erover beraden. Bij brief van 25 februari 1988 van de permanente vertegenwoordiging van België is voor het eerst een verzoek tot verlenging van de termijn ingediend bij de Commissie; dit verzoek is herhaald in een brief van de staatssecretaris voor Milieu en Sociale Emancipatie van 17 januari 1989 en uitvoerig gemotiveerd in de brief van 1 maart 1989 die ter terechtzitting bij de processtukken is gevoegd.

24. Wij zullen dus moeten onderzoeken, of er sprake is van een schending van het Verdrag doordat de watervoorziening van Verviers althans gedeeltelijk niet binnen de in artikel 19 van de richtlijn voorgeschreven termijn voldeed aan de vereisten van de richtlijn, of dat er een verzoek is gedaan in de zin van artikel 20 van de richtlijn met een verlenging van de termijn als rechtsgevolg.

25. a) Daarvoor moet eerst worden nagegaan, of het in artikel 20 bedoelde verzoek te allen tijde kan worden gedaan. Naar zijn inhoud en plaats heeft artikel 20 het karakter van een overgangsregeling. Artikel 18 stelt een termijn van twee jaar, waarbinnen de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om aan de richtlijn en haar bijlagen te voldoen. Artikel 19 bevat daarentegen een resultaatsverplichting. Binnen vijf jaar moet niet alleen de richtlijn in nationaal recht zijn omgezet, maar moeten de daarin gestelde waarden ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan de Commissie op bijzon-

der verzoek een extra termijn toestaan. Gelet op de doelstelling van de bepaling, ligt het voor de hand, dat het verzoek binnen de in artikel 19 gestelde termijn moet worden gedaan, wanneer namelijk valt te voorzien dat men niet in staat is zich aan de termijn te houden. In zijn arrest in zaak 228/87[3] heeft het Hof in een *obiter dictum* zelfs verklaard, dat het in artikel 20 bedoelde verzoek binnen de in artikel 18 genoemde termijn van twee jaar moet worden gedaan.

26. De omstandigheid dat ook de artikelen 9 en 10 van de richtlijn afwijkingen toelaten, lijkt het overgangskarakter van artikel 20 te bevestigen. Volgt men de opvatting, dat het in artikel 20 bedoelde verzoek binnen de termijnen van de artikelen 18 en 19 moet worden gedaan, dan maakt het niet uit, of men de termijn van twee jaar van artikel 18 of de termijn van vijf jaar van artikel 19 als beslissend beschouwt, aangezien het verzoek in februari 1988 in ieder geval te laat is ingediend. Zelfs de aankondiging in november 1985 van een dergelijk verzoek kwam pas nadat de termijn van artikel 19 van de richtlijn reeds was verstreken. Ik meen dus, dat het verzoek niet tijdig is ingediend en dat de termijn niet rechtsgeldig is verlengd.

27. b) Laat men het formele argument buiten beschouwing en neemt men in aanmerking, dat ook de Commissie op de hoogte was van de moeilijkheden bij de watervoorziening van Verviers en dat de — zeer omvangrijke en kostbare — werkzaamheden binnen de termijn van artikel 19 zijn aangevangen, dan zou men kunnen menen dat het verzoek tijdig is ingediend. Dan blijft echter nog te onderzoeken, of het verzoek ook voldoet aan de vereisten van artikel 20, tweede alinea, van de richtlijn. Volgens die bepaling moet een verzoek omvatten:

— een uiteenzetting van de ondervonden moeilijkheden,

— een actieprogramma en

— een tijdschema voor de verbetering van de kwaliteit van het water.

28. In het onderhavige geval was een gedetailleerde uiteenzetting van de *moeilijkheden* niet nodig, aangezien het te hoge loodgehalte van het water te Verviers bekend was en onderwerp was geweest van een drukke briefwisseling tussen partijen.

29. Het *actieprogramma* bestond in de verwezenlijking van een belangrijk project, te weten de bouw van een waterbehandelingsinstallatie.

30. Ook het *tijdschema* stond al in zoverre van te voren vast als er nooit op was gerekend dat het project vóór einde 1990 klaar zou zijn. Overigens heeft verweerder in een brief van 1 maart 1989, die ter terechtzitting is overgelegd, een gedetailleerd tijdschema gegeven, waarin werd vermeld welke middelen in welk begrotingsjaar voor de uitvoering van de werkzaamheden beschikbaar waren en benut werden.

31. Gelet op het feit dat het uit te voeren project sinds het begin van de jaren tachtig bekend was en ook daadwerkelijk is aangevat, waarbij aanzienlijke bedragen moesten worden uitgetrokken, voldoet het ingediende verzoek mijns inziens materieel aan de vereisten van artikel 20, tweede alinea, van de richtlijn.

3 — Arrest van 22 september 1988, zaak 228/87, strafzaak tegen X, r. o. 11 (Jurispr. 1988, blz. 5099).

32. Tenzij er dus reeds sprake zou zijn van verdragsschending wegens te late indiening van het in artikel 20 bedoelde verzoek en in samenhang daarmee wegens niet-nakoming van de verplichting krachtens artikel 19, is het verzoek ingediend in een vorm die voldoet aan de vereisten van artikel 20, tweede alinea, en is daarmee een verlenging van de termijn ingetreden. De desbetreffende grieven van de Commissie zijn bijgevolg ongegrond.

Kosten

33. Wegens de gedeeltelijke afstand van instantie moet artikel 69, paragraaf 4, van het Reglement voor de procesvoering toepassing vinden. Aangezien de hier verdedigde zienswijze tot gevolg heeft, dat partijen met betrekking tot het nog te beslechten geschilpunt gedeeltelijk in het gelijk en gedeeltelijk in het ongelijk worden gesteld, is er aanleiding artikel 69, paragraaf 3, van het Reglement van de procesvoering toe te passen. Ingevolge artikel 69, paragrafen 3, eerste alinea, en 4, worden de kosten gecompenseerd.

C — Conclusie

34. Ik geef in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het Koninkrijk België is haar verplichtingen krachtens de artikelen 9, 19 en 20 van richtlijn 80/778 niet nagekomen, doordat

a) de uitzonderingsbepalingen van de uitvoeringshandeling van het Waalse gewest minder strenge voorwaarden bevatten dan de richtlijn verlangt,

b) de watervoorziening voor de stad Verviers niet binnen de vastgestelde termijn aan de vereisten van de richtlijn voldoet.

2) Het beroep wordt voor het overige verworpen.

3) De kosten worden gecompenseerd."