DOMSTOLENS DOM

18. juni 1996 *

I sag C-303/94,

Europa-Parlamentet ved juridisk konsulent Gregorio Garzón Clariana, bistået af Johann Schoo og Kieran Bradley, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Ramon Torrent, Rådets Juridiske Tjeneste, og Diego Canga Fano, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om annullation af Rådets direktiv 94/43/EF af 27. juli 1994 om affattelsen af bilag VI til direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT L 227, s. 31),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris, D.A.O. Edward og J.-P. Puissochet (refererende dommer) samt dommerne G.F. Mancini, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. marts 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. april 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 14. november 1994 har Europa-Parlamentet i medfør af EF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand

om annullation af Rådets direktiv 94/43/EF af 27. juli 1994 om affattelsen af bilag VI til direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT L 227, s. 31, herefter »det anfægtede direktiv«).

2 Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT L 230, s. 1, herefter »grunddirektivet«), som er udstedt med hjemmel i traktatens artikel 43, har til formål at fastlægge de regler, medlemsstaterne skal anvende med hensyn til godkendelse, markedsføring, anvendelse og kontrol af plantebeskyttelsesmidler.

3 Ifølge dette direktivs artikel 4, stk. 1, skal medlemsstaterne drage omsorg for, at plantebeskyttelsemidler kun godkendes, når visse betingelser er opfyldt. Blandt disse skal især nævnes betingelsen om, at det ved anvendelse af de i bilag VI omhandlede ensartede principper skal være fastslået, at midlet ikke har nogen direkte eller indirekte skadelig virkning på menneskers eller dyrs sundhed eller på grundvandet og ikke har nogen uacceptabel indvirkning på miljøet, navnlig kontamination af vand, herunder drikkevand og grundvand. I samme direktivs artikel 10, stk. 1, fastsættes de regler, der følger af princippet om gensidig anerkendelse af de godkendelser, der meddeles af medlemsstaterne. Endelig bestemmer artikel 18, stk. 1, at Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, fastlægger de i bilag VI nævnte ensartede principper.

4 Det anfægtede direktiv, som er udstedt under henvisning til sidstnævnte bestemmelse, fastlægger indholdet af bilag VI til grunddirektivet, hvori de »ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler« fastsættes.

5 Ifølge femte betragtning til direktivet berører dettes bestemmelser vedrørende vandbeskyttelse »ikke de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af direktiverne om vandbeskyttelse, navnlig direktiv 75/440/EØF, 80/68/EØF og

80/778/EØF«. I de følgende betragtninger anføres det, at det er nødvendigt at tage de nævnte direktiver op til fornyet overvejelse, og at de bestemmelser i det anfægtede direktiv, som vedrører vandbeskyttelse, finder anvendelse som overgangsbestemmelser, indtil dette er gjort. Det er navnlig nødvendigt at tage bestemmelserne i del C, punkt 2.5.1.2, litra b), i bilag VI op til fornyet overvejelse, så snart det bliver muligt ved hjælp af modeller, som er godkendt på fællesskabsplan, præcist at anslå den forventede koncentration i grundvandet efter anvendelse af plantebeskyttelsesmidler.

6 Bilag VI, hvis indhold er fastlagt ved det anfægtede direktiv, omfatter en indledning (A), en del, der vedrører vurderingen af de oplysninger, der er givet til støtte for ansøgningerne om godkendelse (B), og endelig en del, der vedrører beslutningsprocessen (C).

7 I del B, punkt 2.5.1.2, bestemmes det, at »medlemsstaterne vurderer muligheden for, at plantebeskyttelsesmidlet kan komme i kontakt med grundvand, som er beregnet til fremstilling af drikkevand, under de påtænkte brugsbetingelser«. Hvis denne mulighed foreligger, skal medlemsstaterne — idet de tager visse oplysninger i betragtning — vurdere følgerne heraf, enten ved hjælp af en passende EF-godkendt beregningsmodel, eller i mangel af en sådan model, ved at basere deres vurdering på resultaterne af undersøgelser af mobilitet og persistens i jord, jf. bilag II og III.

8 Del C, punkt 2.5.1.2, omfatter fire litraer, der henholdsvis omhandler de betingelser, der skal være opfyldt, for at der kan meddeles godkendelse (a), muligheden for at meddele en betinget godkendelse, som gælder i højst fem år (b), muligheden for at meddele en ny betinget godkendelse (c), og endelig muligheden for til enhver tid at indføre hensigtsmæssige krav eller restriktioner under hensyn til lokale forhold (d).

9 I medfør af dette punkts litra a) kan der kun meddeles godkendelse, hvis vurderingen viser, at den koncentration af det aktive stof eller af de relevante metabolitter, nedbrydnings- eller reaktionsprodukter, som efter anvendelse af plantebeskyttelsesmidlet må forventes i grundvand, som er beregnet til fremstilling af drikkevand, ikke overstiger den mindste af følgende koncentrationer: dels den maksimalt tilladelige koncentration, der er fastsat ved Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand (EFT L 229, s. 11); dels den maksimale koncentration, som Kommissionen har fastsat ved optagelsen af det aktive stof i bilag I (eller hvis der ikke er fastsat en sådan, en koncentration svarende til en tiendedel af den acceptable daglige indtagelse, der blev fastsat ved optagelsen).

10 Imidlertid bestemmes det i litra b), at hvis koncentrationen overstiger den maksimalt tilladelige koncentration, der er fastsat ved direktiv 80/778, kan der meddeles betinget godkendelse, som ikke er nogen godkendelse, som omhandlet i grunddirektivets artikel 10, stk. 1, og som gælder i højst fem år, hvis visse betingelser er opfyldt. Betingelserne er forskellige, alt efter om der ikke foreligger moniteringsoplysninger, eller om sådanne oplysninger foreligger.

11 I det første tilfælde skal vurderingen vise, at den koncentration, som må forventes, ikke overstiger den maksimale koncentration, som Kommissionen har fastsat ved optagelsen af det aktive stof i bilag I (eller en koncentration svarende til en tiendedel af den acceptable daglige indtagelse, der blev fastsat ved optagelsen), og det skal sikres, at et passende moniteringsprogram iværksættes eller bliver videreført i medlemsstaten, på grundlag af hvilket det kan vurderes, om den maksimalt tilladelige koncentration, der er fastsat ved direktiv 80/778, er overskredet. I relevante tilfælde pålægges der restriktioner for anvendelse af det pågældende produkt under hensyn til fytosanitære, dyrkningsmæssige og miljømæssige forhold, herunder klimaforhold, i det pågældende anvendelsesområde. Om nødvendigt skal den betingede godkendelse ændres eller tilbagekaldes, hvis moniteringsresultaterne viser, at koncentrationen, trods disse restriktioner, overstiger den maksimalt tilladelige koncentration efter direktiv 80/778.

12 I det andet tilfælde — hvor der foreligger moniteringsoplysninger, og det på grundlag heraf kan konkluderes, at der ikke er risiko for, at koncentrationen overstiger den maksimale koncentration, som Kommissionen har fastsat ved optagelsen af det aktive stof i bilag I — skal der foretages en forudgående undersøgelse af, i hvilket omfang der er risiko for, at den maksimalt tilladelige koncentration, der er fastsat ved direktiv 80/778, overskrides, og det skal sikres, at et passende program iværksættes eller bliver videreført i medlemsstaten, således at der er sikkerhed for, at sidstnævnte koncentration ikke overskrides.

13 I litra c) bestemmes det, at der kan meddeles en ny betinget godkendelse i en enkelt periode på højst fem år, hvis moniteringsresultaterne viser, at koncentrationen er faldet til et niveau, der ligger tæt på den maksimalt tilladelige koncentration, der er fastsat ved direktiv 80/778, og hvis det forventes, at andre ændringer måtte give sikkerhed for, at den forventelige koncentration vil falde til under denne maksimale koncentration.

14 Endelig kan en medlemsstat i medfør af litra d) til enhver tid indføre hensigtsmæssige krav eller restriktioner for anvendelse af produktet under hensyn til lokale fytosanitære, dyrkningsmæssige og miljømæssige forhold, herunder klimaforhold, for at overholde betingelserne for den maksimalt tilladelige koncentration, der er fastsat ved direktiv 80/778.

15 Parlamentet har gjort gældende, at dets beføjelser er tilsidesat, og har til støtte for sin påstand fremsat tre anbringender, nemlig at det anfægtede direktiv ulovligt har ændret visse forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne ved grunddirektivet, at det ulovligt har ændret andre forpligtelser, der er pålagt ved direktiv 80/778, og endelig, at det er utilstrækkeligt eller fejlagtigt begrundet.

16 Rådet, som har givet udtryk for en vis tvivl om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling, finder, at Parlamentets argumenter må forkastes.

Formaliteten

17 I henhold til traktatens artikel 173, stk. 3, kan Parlamentet indbringe et annullationssøgsmål for Domstolen til prøvelse af en retsakt udstedt af en anden institution, forudsat at hensigten med søgsmålet er at bevare dets prærogativer. I henhold til Domstolens praksis er dette krav opfyldt, såfremt Parlamentet i tilstrækkelig grad klargør, hvilken af dets beføjelser der tilsigtes værnet, og hvorledes denne beføjelse efter dets opfattelse er blevet tilsidesat (jf. dom af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, præmis 13).

18 Efter disse kriterier skal sagen afvises i det omfang, der er henvist til en tilsidesættelse af traktatens artikel 190. Parlamentet har nemlig ikke i forbindelse med anbringendet om, at de anfægtede bestemmelser er utilstrækkeligt eller fejlagtigt begrundet efter reglerne i denne artikel, i tilstrækkelig grad klargjort, på hvilken måde en sådan tilsidesættelse — såfremt den foreligger — kan udgøre en tilsidesættelse af dets beføjelser (jf. dom af 13.7.1995, sag C-156/93, Parlamentet mod Kommissionen, Sml. I, s. 2019, præmis 11).

19 Derimod udgør retten til at blive hørt i overensstemmelse med en bestemmelse i traktaten en beføjelse for Parlamentet (jf. ovennævnte dom, Parlamentet mod Rådet, præmis 16). Parlamentet har gjort gældende, at visse bestemmelser i det anfægtede direktiv har ændret de forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne ved grunddirektivet og ved direktiv 80/778, som er udstedt med hjemmel henholdsvis i traktatens artikel 43 og i artikel 100 og 235, hvorefter der er pligt til at høre Parlamentet.

20 I det omfang Parlamentet har rejst kritik af, at Rådet har vedtaget de nævnte bestemmelser uden at overholde denne forpligtelse, har søgsmålet til formål at

opnå dom for, at Parlamentets beføjelser er blevet tilsidesat, og det må derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

21 Parlamentet har navnlig gjort gældende, at bilag VI, som affattet ved det anfægtede direktiv, har ændret beskyttelsesniveauet for grundvandet i henhold til grunddirektivet, idet del B, punkt 2.5.1.2, og del C, punkt 2.5.1.2, kun omhandler »grundvand, som er beregnet til fremstilling af drikkevand«, og idet der endvidere kan meddeles en betinget godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, hvoraf koncentrationen må forventes at overstige den maksimalt tilladelige koncentration. Ifølge Parlamentet kunne en sådan ændring ikke lovligt foretages uden at overholde proceduren i traktatens artikel 43, som sidstnævnte direktiv er udstedt i medfør af, og som bestemmer, at Parlamentet skal høres.

22 Rådet har gjort gældende, at selv om man har fundet det nødvendigt at opstille meget detaljerede kriterier for grundvand, som er beregnet til fremstilling af drikkevand, har man ikke anset en harmonisering af de kriterier, der skal anvendes, for så vidt angår virkningerne på andet grundvand, for tvingende nødvendig. Efter Rådets opfattelse kan den blotte omstændighed, at et gennemførelsesdirektiv ikke er udtømmende, ikke bevirke, at det må karakteriseres som ulovligt. Kun hvis det lå uden for de rammer for gennemførelsen, som er fastsat i grunddirektivet, eller hvis det var i strid med dettes bestemmelser, ville det anfægtede direktiv være ulovligt.

23 Som Domstolen allerede har fastslået (jf. bl.a. dom af 16.6.1987, sag 46/86, Romkes, Sml. s. 2671, præmis 16, og ovennævnte dom af 13.7.1995, Parlamentet mod Kommissionen, præmis 18), kan det ikke kræves, at alle enkeltheder i forordningerne eller direktiverne vedrørende den fælles landbrugspolitik skal udfærdiges af Rådet ifølge proceduren i traktatens artikel 43. Denne bestemmelse er overholdt, når de væsentlige elementer på det område, som skal reguleres, er blevet fastlagt i overensstemmelse med den i bestemmelsen foreskrevne procedure, hvorimod gennemførelsesbestemmelserne for grundforordningerne eller grunddirektiverne kan udstedes efter en anden fremgangsmåde, som er fastsat i disse forordninger eller direktiver. Et gennemførelsesdirektiv som det anfægtede direktiv, der er vedtaget uden høring af Parlamentet, skal imidlertid være i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat i grunddirektivet efter høring af Parlamentet.

24 Selv om det i det foreliggende tilfælde i tredje betragtning til grunddirektivet hedder, at et af de vigtigste midler til beskyttelse af planter og planteprodukter og dermed til forbedring af landbrugsproduktionen er anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler, anføres det også i fjerde betragtning til direktivet, at deres anvendelse kan indebære risici for mennesker, dyr og miljøer, og direktivet har — som det fremgår af de følgende betragtninger — henset til disse farer til formål at gennemføre ensartede regler vedrørende forudsætningerne og procedurerne for godkendelse af disse midler.

25 Ifølge niende betragtning til direktivet skal disse procedurer »sikre et højt beskyttelsesniveau, idet godkendelse af plantebeskyttelsesmidler navnlig skal nægtes, hvis disse midler ikke er blevet tilstrækkeligt undersøgt med hensyn til deres risiko for sundhed, grundvand og miljø«; endvidere hedder det, at »hensynet til beskyttelse af mennesker, dyr og miljø går forud for hensynet til produktionsforbedring«. I tiende betragtning tilføjes det, at det er nødvendigt at sikre, at de pågældende midler »ikke har uacceptabel skadelig indvirkning på miljøet i almindelighed og i særdeleshed ikke har skadelig virkning på menneskers og dyrs sundhed eller på grundvandet«.

26 Reglerne om godkendelse findes navnlig i grunddirektivets artikel 4, stk. 1, der — som anført i præmis 3 i nærværende dom — pålægger medlemsstaterne at drage omsorg for, at plantebeskyttelsemidler kun godkendes, når visse betingelser er opfyldt, og som i den forbindelse henviser til de i bilag VI omhandlede »ensartede principper«, hvis indhold skal fastlægges af Rådet efter proceduren i artikel 18.

27 Hvad nærmere angår beskyttelsen af sundheden, grundvandet og miljøet bestemmer grunddirektivets artikel 4, stk. 1, litra b), at medlemsstaterne kun må godkende plantebeskyttelsesmidler, når det ved anvendelse af ovennævnte ensartede principper er fastslået, at de ikke har nogen direkte eller indirekte skadelig virkning på menneskers eller dyrs sundhed eller på grundvandet, og at de ikke har nogen

uacceptabel indvirkning på miljøet, navnlig kontamination af vand. Som det klart fremgår af affattelsen af litra b), nr. iv) og v), vedrører forpligtelsen både drikkevand og grundvand, uden at grundvandet begrænses til kun at omfatte grundvand, der er beregnet til drikkevand.

28 Det fremgår af alle disse bestemmelser, at selv om grunddirektivet har en forbedring af landbrugsproduktionen ved anvendelse af plantebeskyttelsesmidler som formål, opstiller det også som en af de væsentlige betingelser, der skal være opfyldt, for at disse midler kan godkendes, en pligt til at tage hensyn til miljøet i almindelighed og grundvandet i særdeleshed.

29 Med hensyn til det anfægtede direktiv anføres det i tredje betragtning, at de ensartede principper for vurderingen og godkendelsen af plantebeskyttelsesmidler »skal fastlægges for hvert af de forskellige krav, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra b), c), d) og e)« i grunddirektivet. I bilag VI, som fastlægger disse ensartede principper, omhandler bestemmelserne i del B, punkt 2.5.1.2, og del C, punkt 2.5.1.2, vedrørende grundvand imidlertid kun grundvand, som er beregnet til fremstilling af drikkevand. Hertil kommer, at selv om disse bestemmelser — som anført i præmis 5 i nærværende dom — ikke berører de forpligtelser, der bl.a. følger af direktiv 80/778, og selv om de i øvrigt udtrykkeligt henviser til den maksimalt tilladelige koncentration, der er fastsat ved dette direktiv, kan der ikke desto mindre, hvis betingelserne i del C, punkt 2.5.1.2, litra b) og c), er opfyldt, meddeles en betinget godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, hvoraf koncentrationen må forventes at overstige den maksimalt tilladelige koncentration.

30 I modsætning til, hvad Rådet har gjort gældende, kan den omstændighed, at det anfægtede direktiv kun er ufuldstændigt på et af punkterne vedrørende de principper, der er fastlagt i grunddirektivet, uden at det dog ligger uden for rammerne for gennemførelsen af disse principper, ikke i sig selv bevirke, at anbringendet om dets

ulovlighed i forhold til grunddirektivet må forkastes. For at anbringendet kan forkastes, må det endvidere kræves, at gennemførelsesdirektivet — som anført i præmis 23 i nærværende dom — er i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastsat i grunddirektivet efter høring af Parlamentet, og at det ikke ændrer rækkevidden af de forpligtelser, der er fastsat heri.

31 Imidlertid er anfægtede direktiv netop ikke i overensstemmelse med et af de væsentlige elementer på området, som udtrykkeligt er fastlagt i grunddirektivet, idet det ikke tager hensyn til den virkning, plantebeskyttelsesmidlerne kan have på grundvandet som helhed. I den forbindelse er det tilstrækkeligt at henvise til, at sidstnævnte direktiv — som anført i præmis 25 i nærværende dom — navnlig skal sikre et højt beskyttelsesniveau for at undgå, at de pågældende midler har uacceptabel skadelig indvirkning på miljøet i almindelighed og i særdeleshed har skadelig virkning på menneskers og dyrs sundhed eller på grundvandet.

32 Desuden kan der efter proceduren i del C, punkt 2.5.1.2, litra b) og c), i bilaget til det anfægtede direktiv i op til ti år i alt meddeles en betinget godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, hvoraf den koncentration, der må forventes i grundvand, der er beregnet til fremstilling af drikkevand, overstiger den maksimalt tilladelige koncentration, som er fastsat i referenceteksten. Selv om disse bestemmelser fremstilles som overgangsbestemmelser, er det — som generaladvokaten har anført i punkt 20 i sit forslag til afgørelse — åbenbart, at de berører rækkevidden af de principper, der er fastsat i grunddirektivets artikel 4, stk. 1, litra b), nr. iv) og v), hvorefter plantebeskyttelsesmidler kun må godkendes, når det er fastslået, at de ikke har nogen skadelig virkning på menneskers eller dyrs sundhed eller på grundvandet, og at de ikke har nogen uacceptabel indvirkning på miljøet, navnlig kontamination af vand.

33 Under disse omstændigheder må der gives Parlamentet medhold i, at det anfægtede direktiv har ændret omfanget af de forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne ved grunddirektivet, uden at man har anvendt den lovgivningsprocedure, der er foreskrevet i traktaten, og som indebærer, at Parlamentet skal høres. Den anfægtede retsakt må derfor annulleres.

Sagens omkostninger

34 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Rådet har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Rådets direktiv 94/43/EF af 27. juli 1994 om affattelsen af bilag VI til direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler annulleres.

2) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Mancini Kapteyn

Gulmann Murray Jann

Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. juni 1996.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident