FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 31. maj 1988 *

Høje Domstol.

A — Faktiske omstændigheder

1. Den foreliggende sag vedrører en anmodning om præjudiciel afgørelse fra Pretura unificata di Torino om fortolkningen af Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand [1].

2. Direktivet fastsætter visse vejledende værdier og øvre grænser for indholdet af skadelige stoffer i drikkevand. Direktivets grænseværdier er gennemført i italiensk ret ved dekret udstedt af Presidente del Consiglio (den italienske ministerpræsident) den 8. februar 1985, som indeholder gennemførelsesbestemmelser til direktivet.

3. Ved en række laboratorieundersøgelser blev det konstateret, at man i visse brønde i Italien havde overskredet grænseværdierne for enkelte bestanddele i drikkevandet. Der blev dog ikke truffet foranstaltninger til at forhindre, at vandet blev anvendt til drikkevand. Der blev som følge heraf rejst straffesag (mod ukendte gerningsmænd) angående den i den italienske straffelovs artikel 238 omhandlede lovovertrædelse, bestående i at de offentlige myndigheder har undladt at gribe ind. Under denne straffesag har Pretura unificata di Torino forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål. Ved udstedelsen af en række ministerielle bekendtgørelser samt en række hertil af de lokale myndigheder i regionen Piemonte udstedte gennemførelsesbestemmelser har man fraveget grænseværdierne i førnævnte dekret. Det er omtvistet, om disse fravigelser er i overensstemmelse med direktivet. Forudsat de i øvrigt er lovlige, ligger de forhøjede grænseværdier for skadelige stoffer inden for de grænser, som er tilladt i en vis midlertidig periode. Den strafferetlige undersøgelse, som er indledt i hovedsagen, må således i givet fald indstilles, såfremt betingelserne for en realisering af gerningsindholdet skulle vise sig ikke at være opfyldt.

4. Pretura unificata di Torino har anmodet Domstolen om at afgøre følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal direktiv 80/778/EØF, nærmere bestemt artikel 10, stk. 1, fortolkes således, at medlemsstaterne er beføjet til at fravige direktivet, således som det skete ved de af sundhedsministeren og myndighederne i regionen Piemonte udstedte bekendtgørelser?«

Vedrørende sagens nærmere omstændigheder og procesdeltagernes argumenter skal jeg henvise til retsmøderapporten.

* Oversat fra tysk.

1 — EFT L 229 af 30.8.1980, s. 11.

B — Gennemgang

I — *Formaliteten*

5. Det er af flere grunde tvivlsomt, om den præjudicielle forelæggelse kan fremmes til realitetsbehandling. Dette skyldes dels det stadium, hvorpå tvisten i hovedsagen befinder sig, dels selve formuleringen af det forelagte spørgsmål.

6. Ifølge EØF-Traktatens artikel 177, stk. 2, kan en »ret« i en af medlemsstaterne forelægge Domstolen et spørgsmål, såfremt den skønner, at en afgørelse af spørgsmålet er nødvendig, for at den kan afsige sin »dom«. Hvorvidt Pretura unificata di Torino er en »ret« efter artikel 177 må afgøres efter Domstolens praksis, hvori der gives en vid fortolkning af dette selvstændige retsbegreb. En ret er enhver uafhængig instans, som kan afgøre retstvister. Der skal være tale om en ret, som tvisten i givet fald skal indbringes for, og den skal tillige være et permanent organ, handle i henhold til lov og være oprettet til at afgøre kontradiktoriske tvister ved anvendelse af retsregler[2]. Siden afsigelsen af dommen i sag 162/73[3] gælder der ikke længere nogen betingelse om, at der skal foreligge en »kontradiktorisk« tvist, således at alle de retstvister, hvori staten er part, også selvom der er tale om udøvelse af offentlig myndighed, vil kunne forelægges Domstolen.

7. På denne baggrund er den forelæggende rets processuelle stilling problematisk, fordi den på forundersøgelsesstadiet udfører to juridisk set helt forskellige opgaver. I forbindelse med efterforskningen og konstateringen af de faktiske omstændigheder handler retten således som anklagemyndighed, mens den varetager retsfunktioner, såvel når den indstiller forundersøgelsen, som når den afsiger domme. Da det er nødvendigt, at Domstolen besvarer spørgsmålet fra den forelæggende Pretura unificata di Torino, for at denne kan træffe afgørelse om sagens videre gang, altså om forundersøgelsen bør fortsættes, eller den strafferetlige forfølgning indstilles, må den anses for en »ret« efter EØF-Traktatens artikel 177, stk. 2, i dette begrebs videste forstand. I øvrigt fastslog Domstolen først i juni sidste år (i sag 14/86[4]) at en forelæggelse fra Pretore di Salò, som skete på et tilsvarende processuelt stadium, kunne fremmes til realitetsbehandling.

8. Hermed må det forudsætningsvis anses for anerkendt, at betingelsen, »om det... er nødvendigt at lade et... spørgsmål afgøre, for at [retten] kan afgive dom«, er opfyldt, hvorved det principielt tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om denne betingelse er opfyldt[5]. Domstolen har derfor også i nævnte sag 14/86 begrænset sig til at fastslå, at den forelæggende ret varetager retsfunktioner, omend dette ikke er det typiske, idet ikke alle rettens funktioner er judicielle. Det forelagte spørgsmål blev nemlig stillet som led i rettens almindelige funktion, som er at træffe uafhængige afgørelser og herved alene rette sig efter loven. Dette er efter domspraksis (jfr. sag 14/86[6]) tilstrækkeligt til at opfylde de formelle betingelser i artikel 177, stk. 2.

2 — Jfr. dom af 30. juni 1966 i sag 61/65, Vaassen-Göbbels, Sml. 1965-68, s. 227.

3 — Jfr. Domstolens dom af 21. februar 1974 i sag 162/73, Birra Dreher mod Amministrazione delle finanze dello Stato, Sml. 1974, s. 201.

4 — Jfr. Domstolens dom af 11. juni 1987 i sag 14/86, Anklagemyndigheden mod X, Sml. s. 2545.

5 — Jfr. Domstolens dom af 16. december 1981 i sag 244/80, P. Foglia mod M. Novello, Sml. s. 3045, præmis 15 ff.

6 — Se dommens præmis 7.

9. Den processuelle situation, der foreligger i hovedsagen, må efter min opfattelse betegnes som et grænsetilfælde. Man må derfor også tage hensyn til de øvrige omstændigheder, såfremt man vil fremme sagen til realitetsbehandling. De nationale retter bør ikke have mulighed for at forelægge Domstolen abstrakte retsspørgsmål, da dette vil ændre den præjudicielle procedures karakter, i hvert fald i den form, Domstolen hidtil har givet disse sager[7]. Herved må endvidere tages hensyn til, at den foreliggende hovedsag vedrører en forundersøgelse mod ukendte gerningsmænd, idet det fremgår af sagens akter, at der endnu ikke er rejst konkret tiltale mod nogen. Dette er imidlertid ikke til hinder for at fremme sagen til realitetsbehandling, når man, som jeg gjorde før, kvalificerer Pretura unificata di Torino som en »ret« med udgangspunkt i, at denne skal træffe afgørelse om, hvorvidt forundersøgelsen skal indstilles eller fortsættes. Det er netop for at kunne træffe denne retsafgørelse, at den forelæggende ret har brug for, at Domstolen besvarer det forelagte spørgsmål. Såfremt det afgørende kriterium er, at denne afgørelse skal træffes, kan man heller ikke have nogen betænkeligheder med hensyn til, at de præjudicielle spørgsmål skulle være forelagt for tidligt[8]. Indsigelsen om, at en forelæggelse efter EØF-Traktatens artikel 177 er overflødig, må derfor også forkastes. Kun såfremt Domstolen træffer en afgørelse vedrørende realiteten, vil den forelæggende ret blive forsynet med de kriterier, der sætter den i stand til at vurdere, om der foreligger en lovovertrædelse.

10. Retsstillingen er derimod forskellig, såfremt man ikke tager udgangspunkt i, om forundersøgelsen skal indstilles, men om den skal fortsættes. Såfremt der nemlig først rejses konkret tiltale efter afsigelsen af den præjudicielle dom, kan kontradiktionsprincippet tænkes at være blevet tilsidesat. For de præjudicielle sagers vedkommende er dette princip nedfældet i artikel 20, stk. 2, i statutten for Domstolen (EØF-statutten). Efter denne bestemmelse kan navnlig »parterne« afgive indlæg for Domstolen inden to måneder fra meddelelsen om den præjudicielle forelæggelse.

11. Argumentet om, at den forelæggende ret frit kan forelægge Domstolen spørgsmål på et senere stadium af proceduren, og at den forelæggende ret skal påse overholdelsen af kontradiktionsprincippet, kan efter min opfattelse ikke i sidste ende rydde de betænkeligheder af vejen, som er forbundet med iagttagelsen af det i fællesskabsretten fastsatte retsprincip, som skal iagttages under sagen ved Domstolen. Dette gælder så meget mindre, som procesdeltagerne i hovedsagen ikke har nogen selvstændig beføjelse til at indbringe spørgsmålet for Domstolen.

12. Man bør her tage udgangspunkt i den konkrete procesretlige situation, som foreligger på det tidspunkt, da sagen verserer ved Domstolen. Her må man endvidere drage konsekvensen af den vej, man en gang er slået ind på, nemlig at hovedsagen allerede på det pågældende stadium har karakter af en tvist, som kan give anledning til en præjudiciel forelæggelse. Herefter findes der endnu ikke nogen bestemte tiltag, hvis processuelle og forfatningsretligt forankrede rettigheder vil kunne tilsidesættes. En helt teoretisk retskrænkelse, som ikke kan henføres til et bestemt retssubjekt, kan derfor ikke efter min opfattelse udgøre en processuel ændring. Selvom der i denne sag er tale om et grænsetilfælde, kan man på grundlag af Domstolens praksis (sag 14/86) antage, at den præjudicielle forelæggelse må frem-

7 — Jfr. førnævnte sag 244/80.

8 — Jfr. vedrørende det processuelle stadium i hovedsagen, dommen af 10. marts 1981 i de forenede sager 36 og 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association m. fl. mod den irske regering, Sml. s. 735.

mes til realitetsbehandling under de processuelle omstændigheder, der foreligger i hovedsagen.

13. I den foreliggende sag består der imidlertid også visse betænkeligheder vedrørende det forelagte spørgsmåls formulering. Efter sin ordlyd går spørgsmålet ud på, hvorvidt visse foranstaltninger truffet af en medlemsstat er forenelige med Fællesskabsretten. Dette tilkommer det imidlertid ikke Domstolen at afgøre under en præjudiciel sag. Det er Kommissionen, der påser, om en medlemsstat handler i overensstemmelse med fællesskabsretten, og Kommissionen må i givet fald i tilfælde af et traktatbrud følge proceduren i EØF-Traktatens artikel 169 og afgive en begrundet udtalelse. Man kan heller ikke skabe en kompetence for Domstolen til at afgøre spørgsmål, om en medlemsstats foranstaltninger er forenelige med fællesskabsretten ved at gå den omvej at anvende den præjudicielle procedure. De nationale domstole må selv afgøre, om en medlemsstats handlemåde er forenelig med fællesskabsretten og i givet fald drage de nødvendige konsekvenser heraf. Domstolen kan på dette punkt kun bidrage gennem sin fortolkning af fællesskabsretten.

14. Domstolen afviser imidlertid ikke uden videre at behandle et præjudicielt spørgsmål, selvom det er upræcist formuleret. Efter fast domspraksis [9] undersøger den ud fra sagens faktiske og retlige omstændigheder, om spørgsmålet har relevans i EF-retlig sammenhæng. Den bestræber sig endvidere på ved en omformulering af det præjudicielle spørgsmål og besvarelsen heraf, at forsyne den nationale ret med de fornødne kriterier til at kunne afgøre den konkrete retstvist [10].

15. Det spørgsmål, som Pretura unificata di Torino har forelagt, kan med lidt god vilje og forståelse anskues som et spørgsmål om, hvornår betingelserne for at gøre undtagelse efter artikel 10 i direktiv 80/778/EØF er opfyldt. Indholdet af det forelagte spørgsmål må herefter forstås således, at det ønskes oplyst, under hvilke forudsætninger de nationale myndigheder efter artikel 10, stk. 1, i direktiv 80/778/EØF kan tillade en overskridelse af de maksimale koncentrationer, der er opregnet i bilag I. Forstået på denne måde må det forelagte spørgsmål fremmes til realitetsbehandling.

II — *Realiteten*

16. For at kunne yde den forelæggende ret fortolkningsbistand ved anvendelsen af fællesskabsretten er det nødvendigt at fastslå, hvilke faktiske betingelser, der skal være opfyldt for at anvende undtagelsesbestemmelsen i direktiv 80/778/EØF. Dette skal ske på grundlag af forordningens generelle formål og opbygning.

17. Kommissionen har gjort gældende, at direktivets maksimalværdier skal overholdes strikte, og at undtagelsesbestemmelserne kun må anvendes, når det er strengt nødvendigt. Heroverfor har den italienske regering gjort gældende, at den råder over et relativt vidt skøn ved vurderingen af, om de

9 — Jfr. dom af 29. november 1978 i sag 83/78, Pigs Marketing Board mod Raymond Redmond, Sml. s. 2347, og senest i dom af 20. april 1988 i sag 204/87, Bekaert mod Den Franske Republik, Sml. s. 2029.

10 — Jfr. førnævnte sag 204/87, præmis 5 ff.

nødvendige betingelser for at fravige direktivet er opfyldt.

18. Direktivet er begrundet i ønsket om at tilvejebringe lige konkurrencevilkår inden for hele Fællesskabet, sikre en harmonisk udvikling af økonomien og samtidig hermed forbedre levevilkårene (direktivets anden og tredje betragtning). Hvad angår standarderne for drikkevands kvalitet, blev der allerede i juni 1975 udstedt et EF-direktiv herom [11]. Direktiv 80/778/EØF har et videre anvendelsesområde, men omfatter også overfladevand, som anvendes til drikkevandsforsyning, således at forstå, at direktivet opstiller supplerende kvalitetskrav på dette område.

19. Medlemsstaterne kan altså i visse situationer fravige direktivets kvalitetsnormer. Der findes forskellige situationer, som kan gøre det berettiget at fravige direktivet. Artikel 9 indeholder hjemmel til at gøre undtagelse, når der foreligger nærmere angivne geografiske og meteorologiske vilkår. Efter artikel 20 kan der i visse »særlige tilfælde«, som ikke er nærmere præciseret, indrømmes udsættelse med fristen for overholdelse af visse kvalitetsnormer. Artikel 10 indeholder endvidere en kompetenceregel, der giver beføjelse til at fravige standarderne i direktivets bilag I, såfremt visse »alvorlige hændelser« er indtruffet.

20. Det fremgår udtrykkeligt af direktivets betragtninger (jfr. den ellevte betragtning), at medlemsstaterne har mulighed for at fravige direktivet, navnlig »for at tage hensyn til særlige situationer«. Allerede dette tyder på, at der efter direktivet skal være mulighed for at tilpasse sig de særlige omstændigheder, som vil kunne opstå, hvilket taler for at anvende grænseværdierne med en vis elasticitet, respektivt anlægge en liberal fortolkning af de omstændigheder, der kan begrunde undtagelser. Desuden er det udtrykkeligt anført i samtlige versioner af direktivet, bortset fra den tyske og engelske, at der ved anvendelsen af direktivet skal udvises »en vis smidighed« [12]. Under disse forhold må direktivet fortolkes således, at man sikrer tilpasningsdygtighed, respektivt fornøden smidighed. Det fremgår altså udtrykkeligt af næsten alle versionerne af direktivet og er desuden ikke i strid hverken med den tyske eller den engelske version. I kraft af dette udtrykkelige krav til anvendelsen af direktivet i de enkelte medlemsstater, er det berettiget at fravige princippet om, at undtagelsesbestemmelserne skal fortolkes indskrænkende. Det erklærede ønske om en vis smidighed i anvendelsen af direktivet kan nemlig kun opfyldes ved en tilsvarende liberal anvendelse af undtagelsesbestemmelserne.

21. Hvad herefter angår gennemførelsen af direktivet i national ret, har det ingen betydning, hvilken form for retsakt, medlemsstaterne benytter hertil [13]. Ud fra et EF-retligt synspunkt er det derfor uden betydning, om samtlige direktivbestemmelser er omsat til den pågældende medlemsstats nationale ret ved udstedelse af én enkelt retsakt, in casu den italienske ministerpræsidents dekret af 8. februar 1985, eller ved at omsætte

11 — Rådets direktiv 75/440/EØF af 16. juni 1975 (EFT L 194, s. 26).

12 — På græsk: enilixir
På spansk: una cierta flexibilidad
På fransk: une certaine souplesse
På italiensk: una certa elasticità
På nederlandsk: een zekere soepelheid
På portugisisk: uma certa flexibilidade

13 — Jfr. EØF-Traktatens artikel 189.

undtagelsesbestemmelserne til national ret gennem udstedelsen af særlige retsakter.

22. Den eneste undtagelsesbestemmelse i direktivet, som har relevans i denne sag, er direktivets artikel 10, og herom er procesdeltagerne i øvrigt enige. Artikel 10 indeholder hjemmel til at fravige de »tilladte maksimale koncentrationer«, som er fastsat i artikel 7, sammenholdt med bilag I. Herunder falder også de skadelige stoffer atrazin og molinat, som har givet anledning til den foreliggende sag på grund af de forhøjede mængder, som drikkevandet indeholdt af disse stoffer.

23. Den første betingelse for at kunne udnytte beføjelsen til at gøre undtagelse efter direktivets artikel 10, stk. 1, er, at der er indtruffet en »alvorlig hændelse«. Parterne er allerede uenige om, hvilke betingelser, der overhovedet skal være opfyldt, for at der kan foreligge en sådan »alvorlig hændelse«. Kommissionens opfattelse er, at der skal være indtruffet en pludselig og uforudset begivenhed, som ikke vil kunne forventes. Heroverfor indvender den italienske regering, at det afgørende ikke er den måde, hvorpå undtagelsessituationen er opstået, men blot at der foreligger en sådan undtagelsessituation. Såfremt man udelukkende anerkendte de årsager, der ikke skyldes menneskers adfærd, ville så typiske »alvorlige hændelser« som f. eks. forgiftning af vandledninger på grund af et terrorangreb falde udenfor bestemmelsens anvendelsesområde [14].

24. Spørgsmålet om, hvorvidt der må antages at være indtruffet en alvorlig hændelse, bør efter min opfattelse vurderes uafhængigt af årsagen til den pågældende hændelse. Her kan såvel naturfænomener som menneskers adfærd komme på tale. Såfremt man begrænsede disse hændelser til dem, hvorpå mennesker ikke har nogen indflydelse, ville man i unødigt omfang indskrænke bestemmelsens anvendelsesområde. Direktivets artikel 10 må principielt kunne finde anvendelse i alle de situationer, hvor der er indtruffet en alvorlig hændelse, uanset dens årsag.

25. Hvilke omstændigheder, der i øvrigt skal foreligge for at antage, at der er indtruffet en sådan alvorlig hændelse, må endvidere afgøres ud fra den sammenhæng, det omhandlede retsbegreb indgår i. Ganske vist forudsætter begrebet »alvorlig hændelse«, at der på kort tid skal være opstået en undtagelsessituation. Den nærmere afgrænsning af dette begreb kan imidlertid ikke foretages uden sammenhæng med de øvrige faktiske betingelser, der skal være opfyldt. Det gælder navnlig den sidste betingelse i artikel 10, stk. 1, om, at drikkevandsforsyningen ikke kan foregå på nogen anden måde.

26. Jeg skal dog først gøre en bemærkning om den terminologiske udformning af sidstnævnte betingelse. Kun den tyske og danske version af direktivet anvender begrebet »drikkevandsforsyning« i direktivets artikel 10, stk. 1. Alle de øvrige officielle versioner taler her, i overensstemmelse med direktivets titel, om forsyning med »vand til menneskeligt forbrug« (herefter benævnt »forbrugsvand«). Det sidste begreb er videre end begrebet »drikkevandsforsyning«, idet det også omfatter andre udvindingsformer end overfladevand [15]. I øvrigt indeholder artikel 10, stk. 2, en selvstændig undtagelsesbestemmelse til at sikre drikkevandsforsynin-

14 — Jfr. retsmødeprotokollatet, s. 10.

15 — Jfr. artikel 1 i direktiv 75/440/EØF.

gen ved hjælp af overfladevand. Såvel den omstændighed, at artikel 10, når den læses med forstandighed, må anses for en undtagelsesbestemmelse, der gælder inden for hele direktivets anvendelsesområde, som den omstændighed, at der er vedtaget en speciel regel om fremstilling af drikkevand på grundlag af overfladevand, taler for, at den indbyrdes overensstemmende version af direktivet, som genfindes i syv af de officielle sprog, også er den rigtige.

27. Det er et væsentligt kendetegn ved et nødstilfælde (»alvorlig hændelse«), at det er umuligt at sikre forsyningen med forbrugsvand. Ganske vist kan en medlemsstat ikke retfærdiggøre en tidligere retsstridig handlemåde ved at henvise til, at der er indtruffet en »alvorlig hændelse«, på hvilket punkt man for så vidt kan tilslutte sig den italienske regerings anbringender[14]. Såfremt en medlemsstat imidlertid konfronteres med det problem, at den er ude af stand til at overholde direktivets standarder, og den vedtager foranstaltninger for at afhjælpe denne situation, er det i overensstemmelse med direktivets ånd og formål, at den anvender undtagelsesbestemmelserne inden for en vis overgangsperiode. I modsat fald ville der, når det er umuligt straks at genoprette situationen og indrette sig efter direktivets standarder, foreligge et traktatbrud, uden at den pågældende medlemsstat ville have nogen mulighed for at overholde fællesskabsretten.

28. Det er nødvendigt at foretage en nærmere undersøgelse af, om forsyningen med forbrugsvand ikke er sikret i fornødent omfang. Navnlig er det et spørgsmål, om der ved nødforanstaltninger i form af tankvogne, cisterner med videre, kan sikres en tilstrækkelig forsyning, så en anvendelse af undtagelsesbestemmelserne er udelukket.

29. En ved retsakt pålagt forpligtelse til at omstille vandforsyningen for at undgå en fravigelse af direktivet i henhold til dettes artikel 10 vil alene være berettiget, såfremt det derigennem er muligt at forbedre vandforsyningen kvalitativt. Der vil imidlertid netop ikke bestå nogen sikkerhed herfor, såfremt man iværksætter nødforanstaltninger af den nævnte art. Det kan ikke være formålet med undtagelsesbestemmelserne at tvinge den pågældende medlemsstat til en ringere og dyrere vandforsyning, før medlemsstaten kan anses for berettiget til at udstede undtagelsesbestemmelser.

30. Desuden må der tilkomme medlemsstaten et vist skøn med hensyn til, om det ud fra et økonomisk synspunkt er fornuftigt og forsvarligt at udnytte andre forsyningskilder.

31. Der findes en anden af EF's retsforskrifter om drikkevand, som yder støtte for det argument, at der bør tages behørigt hensyn til nødvendigheden af en regelmæssig vandforsyning. Det er bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, i direktiv 75/440/EØF, som lyder således: »Ved anvendelse af dette direktiv forstås ved drikkevand alt overfladevand, der er bestemt til menneskeligt forbrug, og som leveres gennem et fordelingsnet til alment brug.«

32. Der er yderligere en omstændighed, der taler for en liberal fortolkning af artikel 10, stk. 1, nemlig at det i henhold til stk. 2 er

14 — Jfr. retsmødeprotokollatet, s. 10.

muligt at gøre undtagelse for at sikre forsyningen med drikkevand ved hjælp af overfladevand, uden at der udtrykkeligt behøver at være indtruffet en »alvorlig hændelse«. Medlemsstaten skal blot, som det hedder i bestemmelsen, »se sig nødsaget til« at anvende overfladevand, idet der i øvrigt gælder samme betingelser som efter stk. 1 og stk. 2. I øvrigt skal den forelæggende ret også ved bedømmelsen af, om medlemsstaternes nationale gennemførelsesbestemmelser på området er lovlige, tage hensyn til bestemmelsen i artikel 10, stk. 2.

33. En fravigelse af direktivet er som udgangspunkt kun lovlig »i et begrænset tidsrum«. Det er omtvistet, hvorledes man bør forstå ordene »begrænset tidsrum«. De i sagen omhandlede undtagelsesforanstaltninger blev først udstedt for en periode på seks måneder. Samtidig hermed blev der ved de samme retsforskrifter truffet foranstaltninger til at ophæve de forhøjede standarder for skadelige stoffer [16]. Før seks-månedersfristen var udløbet, blev beslutningens gyldighed forlænget med et år [17]. I kraft heraf var det over en periode på halvandet år tilladt at anvende en grænseværdi for atrazin på 1 mikrogram i stedet for direktivets standard på 0,1 mikrogram. Lang tid før beslutningens gyldighedsperiode udløb, blev der i april 1987 givet tilladelse til at anvende nye forhøjede grænseværdier såvel for atrazin (1,7 mikrogram) som — for første gang — for molinat (6 mikrogram).

34. Dette fornyede lovindgreb tyder på, at det ikke var muligt at gennemføre de lavere grænseværdier på et tidligere tidspunkt. Endelig er der blevet givet en fornyet tilladelse til at fravige direktivets grænseværdier indtil slutningen af 1988, hvilket den italienske regerings befuldmægtigede oplyste under den mundtlige forhandling. Herved blev grænseværdierne dog nedsat i forhold til den tidligere beslutning (nemlig til 1 mikrogram for atrazin og 4 mikrogram for molinat). Der er altså tale om fravigelser af direktivet, som strækker sig over en periode på omkring to-ethalvt år.

35. Kommissionen finder, at betingelsen, hvorefter der kun må anvendes undtagelsesforanstaltninger »i et begrænset tidsrum«, herved er blevet tilsidesat. Direktivet indeholder ingen forskrifter om, hvor længe lovlige undtagelsesforanstaltninger må vare. De foranstaltninger, hver af medlemsstaterne har udstedt, har været tidsmæssigt begrænset, og selvom man sammenlægger de perioder, hvorunder de har været i kraft, er der tale om et overskueligt tidsrum. Det er imidlertid næppe ønskeligt at opstille helt faste retningslinier for, hvor længe et sådant »begrænset tidsrum« kan vare. På dette punkt bør der foretages en afvejning af forskellige momenter, hvori blandt andet indgår intensiteten af de foranstaltninger, der skal afhjælpe den pågældende nødsituation (»alvorlig hændelse«), muligheden for at vedtage alternative foranstaltninger samt behovet for, at der gives tilladelse til anvendelse af forhøjede grænseværdier.

36. Den omstændighed, at en undtagelsesbestemmelses gyldighed forlænges, udelukker altså ikke i sig selv, at den kan være lovlig. En fuldstændig automatisk forlængelse af én gang tidligere vedtagne undtagelsesbestemmelser kan dog ikke være lovlig. Der skal i denne forbindelse foretages en prøvelse af, om undtagelsesbestemmelserne er nødvendige, ligesom det er tilfældet ved deres udstedelse, og der skal herunder tages skyldigt hensyn til de konkrete foreliggende omstændigheder.

16 — Jfr. sundhedsministerens beslutning af 25. juni 1986, hvorefter beslutningen var i kraft indtil den 31. december 1986.

17 — Jfr. beslutningen af 22. december 1986, som var i kraft indtil den 31. december 1987.

37. Der kan kun træffes undtagelsesforanstaltninger i henhold til artikel 10, såfremt de opfylder betingelsen om, at der »ikke er nogen uacceptabel risiko for den offentlige sundhed forbundet« dermed. Det er et spørgsmål, hvilke omstændigheder, der skal foreligge, for at denne betingelse kan anses for opfyldt.

38. Kommissionen er af den opfattelse [18], at det er medlemsstaten, der skal føre bevis for, at foranstaltningerne er uskadelige, hvorved der ikke blot skal tages hensyn til virkningerne af hvert enkelt stof (atrazin og molinat), men også de andre giftstoffer og disses indbyrdes samvirke (synergieffekten). I den forbindelse anfører Kommissionen, at »det ikke helt kan udelukkes, at der består en risiko for den offentlige sundhed« [19]. Herfor taler, at der kan antages at bestå en formodning for stoffernes skadelighed, fordi de overskrider de højest tilladte koncentrationer af skadelige stoffer, som er fastsat i direktivet.

39. Den italienske regering har heroverfor gjort gældende, at der her ikke er tale om et spørgsmål vedrørende bevisbyrdefordelingen i klassisk forstand. Følgende betragtninger støtter dette argument. Kommissionen selv har ikke påstået, at det er forbundet med en konkret sundhedsfare at overskride direktivets standarder. Den omstændighed, at direktivet tilstræber det formål at forbedre levevilkårene, er ikke ensbetydende med, at der består en sundhedsfare, så snart direktivets maksimale grænseværdier overskrides, eller at der må formodes at bestå en sådan sundhedsfare. Netop den omstændighed, at der under nærmere angivne omstændigheder principielt er mulighed for at fravige standarderne, taler for, at der ikke kan antages at foreligge en ubetinget sundhedsfare. Også selve artikel 10's ordlyd, hvorefter fravigelsen ikke må medføre en *uacceptabel* risiko for den offentlige sundhed, giver støtte for den antagelse, at man må tage en vis mindre risiko med i købet. Den omstændighed alene, at risikoen potentielt forøges, *så snart* direktivets grænseværdier overskrides, kan ikke udelukke anvendelsen af en undtagelsesordning. Såfremt man antog, at en blot teoretisk forøgelse af risikoen var nok til at udelukke anvendelsen af undtagelsesforanstaltninger, ville undtagelsesbestemmelserne ikke have noget formål og anvendelsesområde.

40. Der findes yderligere et forhold, som taler mod en fordeling af bevisbyrden på den af Kommissionen angivne måde, nemlig at medlemsstaterne i så fald skulle bevise, at visse omstændigheder ikke var indtruffet, uden at reglen angiver, hvilke konkrete kriterier, der skal anvendes ved vurderingen af disse omstændigheder. Det forhold, at det er vanskeligt at vurdere de bevismæssige omstændigheder, kan ikke lægges den pågældende medlemsstat til last og anføres mod dens udnyttelse af bemyndigelsen i direktivets artikel 10. Det skal i hvert fald være sandsynligt, at der består en »uacceptabel risiko« for den offentlige sundhed, for at dette krav kan forhindre, at der bringes undtagelsesforanstaltninger i anvendelse. Er dette ikke sandsynliggjort, tilkommer der medlemsstaten et vist skøn. Det er således kun muligt at sikre den fornødne, tilstræbte smidighed i anvendelsen af direktivet, såfremt der indrømmes den pågældende medlemsstat et vist skøn i vurderingen af, om betingelserne for en fravigelse af direktivet er opfyldt. Herved skal der imidlertid også tages hensyn til de skadelige stoffers synergieffekt.

41. Endelig skal det afgøres, om tilsidesættelsen af forpligtelsen til at give Kommissionen underretning efter, at foranstaltningerne var udstedt, indebærer, at de må anses for

18 — Jfr. retsmødeprotokollatet, s. 17.

19 — »Ci troviamo quindi dinanzi ad una ipotesi in cui non è possibile escludere assolutamente, come lo fa la direttiva, un rischio inaccettabile per la salute pubblica«.

ulovlige (jfr. artikel 10, stk. 3, i direktiv 80/778/EØF). Da der her er tale om en efterfølgende underretning, kan den ikke udgøre en gyldighedsbetingelse, sådan som det f. eks. er tilfældet med kravet om en forudgående godkendelse. Da Kommissionen også i de tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat udviser en korrekt handlemåde, først modtager underretning om undtagelsesforanstaltningerne, når medlemsstaten har foretaget sin bedømmelse af omstændighederne og truffet foranstaltningerne, kan det heller ikke antages, at Kommissionen efter artikel 10, stk. 3, bør have nogen mulighed for at påvirke udformningen af den konkrete foranstaltning. Undladelsen eller forsinkelsen med at give underretning må således antages at være i strid med fællesskabsretten, men kan ikke påvirke gyldigheden af en i øvrigt lovligt udstedt undtagelsesforanstaltning.

42. De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen, kan ikke godtgøres. Det tilkommer den nationale ret at træffe afgørelse om omkostningerne i hovedsagen (jfr. artikel 104, stk. 3, i Domstolens procesreglement).

C — Sammenfatning

Sammenfattende skal jeg foreslå, at det af den nationale ret forelagte spørgsmål besvares på følgende måde:

43. De af en medlemsstat udstedte undtagelsesforanstaltninger er forenelige med artikel 10, stk. 1, i direktiv 80/778/EØF, når samtlige de herfor nødvendige faktiske betingelser er opfyldt. Der tilkommer medlemsstaterne et frit skøn ved bedømmelsen heraf.