CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 31 mei 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — Feiten

1. De onderhavige zaak betreft een verzoek van de Pretore te Turijn om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 80/778 van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. [1]

2. In de richtlijn zijn indicatieve waarden en bepaalde grenswaarden voor schadelijke stoffen in drinkwater vastgesteld. Ter uitvoering van de richtlijn zijn bedoelde grenswaarden bij decreet van de president van de Ministerraad (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri — hierna: DPCM) van 8 februari 1985 in nationaal recht omgezet.

3. Laboratoriumonderzoek toonde aan, dat sommige bronnen de grenswaarden voor afzonderlijke bestanddelen overschreden. Er waren evenwel geen maatregelen getroffen om te verhinderen dat het betrokken water voor menselijke consumptie werd gebruikt. Daarop werd op grond van artikel 328 van de codice penale een strafvervolging tegen onbekenden ingesteld wegens nalatigheid in het ambt. In het kader van deze procedure zijn de vragen van de Pretore te Turijn gerezen. Een aantal ministeriële besluiten en bijbehorende uitvoeringsbepalingen van de regionale raad van Piemonte staan afwijkingen toe van de in het decreet vastgestelde grenswaarden. Onderzocht moet worden, of die afwijkingen verenigbaar zijn met de richtlijn. Zo zij toelaatbaar mochten zijn, vallen de hogere concentraties van schadelijke stoffen binnen de tijdelijk toegestane limieten, en moet bijgevolg het gerechtelijk onderzoek bij gebreke van strafbare feiten worden gesloten.

4. De Pretore te Turijn heeft het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de vraag

„of richtlijn 80/778/EEG, en in het bijzonder artikel 10, lid 1, daarvan, aldus moet worden verstaan, dat de Lid-Staten gerechtigd zijn, afwijkingen vast te stellen op de wijze en onder de omstandigheden als geschied in voornoemde besluiten van de minister van Volksgezondheid en van de Regio Piemonte."

Voor een uitvoeriger uiteenzetting van de feiten en de middelen van partijen verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting.

* Vertaald uit het Duits.
1 — PB 1980, L 229, blz. 11.

B — Standpuntbepaling

I — *Ontvankelijkheid*

5. De ontvankelijkheid van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing kan vanuit verschillende oogpunten worden betwijfeld. Mijn bedenkingen betreffen zowel het stadium van de procedure in het hoofdgeding als de formulering van de prejudiciële vraag.

6. Krachtens artikel 177, tweede alinea, EEG-Verdrag kan een „rechterlijke instantie" van een Lid-Staat een vraag voorleggen, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar „vonnis". Het Hof dient na te gaan, of de verwijzende Pretore een „rechterlijke instantie" in de zin van die bepaling is. Het Hof heeft dit autonome rechtsbegrip ruim uitgelegd. Elke onafhankelijke instantie die geschillen dient op te lossen, is een rechterlijke instantie. Het moet gaan om een permanent orgaan op wettelijke basis, waartoe de betrokkenen gehouden zijn zich te wenden, en opgericht om in een procedure op tegenspraak naar recht te oordelen.[2] Sedert het arrest in zaak162/73[3] heeft het Hof het element „procedure op tegenspraak" laten vallen, zodat eveneens in elk geding waarin de staat partij is — ook in de uitoefening van zijn functie als overheid — een prejudiciële vraag kan worden gesteld.

7. Zo bezien levert de procesrechtelijke positie van de Pretore problemen op, daar hij in de onderzoeksprocedure twee juridisch verschillende taken vervult. Bij de vaststelling en het onderzoek van de feiten oefent hij de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie uit; bij het afsluiten van de procedure en bij het uitspreken van veroordelingen daarentegen treedt hij op als rechter. Nu de verwijzende Pretore te Turijn een uitspraak van het Hof behoeft om te kunnen beslissen welke kant de procedure op moet — voortzetting van het onderzoek of afsluiting van de procedure — moet hij in de ruimste betekenis van het woord als „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 177, tweede alinea, EEG-Verdrag worden beschouwd. Voor het overige heeft het Hof in juni vorig jaar (zaak 14/86)[4] een prejudiciële vraag van de Pretore te Salò in een gelijkaardige procedurele situatie ontvankelijk geoordeeld.

8. Het element „noodzakelijkheid van een beslissing van het Hof voor het wijzen van een vonnis" is daarmee dus impliciet erkend, waarbij de beoordeling van de vraag of aan die voorwaarden is voldaan, in beginsel aan de verwijzende rechter is overgelaten.[5] In zaak 14/86 heeft het Hof er zich dan ook toe beperkt, vast te stellen dat de Pretore — zij het niet typisch en niet in al zijn functies — rechterlijke taken vervult. De prejudiciële vraag is gerezen in het kader van de uitoefening van de algemene bevoegdheden van de Pretore, die onafhankelijk en uitsluitend naar recht dient te oordelen. Volgens voornoemd arrest in zaak 14/86[6] volstaat zulks ter voldoening aan de formele vereisten van artikel 177 EEG-Verdrag.

2 — Arrest van 30 juni 1966, zaak 61/65, Vaassen-Göbbels, Jurispr. 1966, blz. 257.

3 — Arrest van 21 februari 1974, zaak 162/73, Birra Dreher, Jurispr. 1974, blz. 201.

4 — Arrest van 11 juni 1987, zaak 14/86, Pretare di Salò/X, Jurispr. 1987, blz. 2545.

5 — Arrest van 16 december 1981, zaak 244/80, Foglia, Jurispr. 1981, blz. 3045, r. o. 15 e. v.

6 — T. a. p., r. o. 7.

9. Mijns inziens is de onderhavige procedure een grensgeval. Bij de al dan niet ontvankelijkverklaring moet ook nog met andere factoren rekening worden gehouden. De instanties van de Lid-Staten mag niet de mogelijkheid worden toegekend om het Hof abstracte rechtsvragen voor te leggen, daar zulks de aard van de prejudiciële procedure — althans zoals die tot op heden door het Hof is gedefinieerd[7] — zou wijzigen. Bij de beoordeling van de ontvankelijkheid moet voorts voor ogen worden gehouden, dat het hoofdgeding een onderzoeksprocedure tegen onbekenden is. Het dossier vermeldt nog geen concrete verdachte. Dit laatste staat niet in de weg aan de ontvankelijkheid, wanneer men, zoals hiervóór reeds bij de kwalificering van de Pretore als „rechterlijke instantie", de beslissing om niet verder te vervolgen, als uitgangspunt neemt. Juist om deze rechterlijke beslissing te kunnen nemen, behoeft de Pretore te Turijn een uitspraak van het Hof. Wanneer het om een rechterlijke beslissing gaat, kan evenmin worden opgeworpen dat de prejudiciële verwijzing mogelijkerwijze te vroeg[8] is gedaan. De bedenking dat een procedure krachtens artikel 177 EEG-Verdrag overbodig is, vervalt dan ook. Pas een materiële beslissing van het Hof verschaft de verwijzende rechter criteria aan de hand waarvan hij kan nagaan, of er sprake is van een strafbaar feit.

10. De rechtssituatie is anders, wanneer het niet om de stopzetting, maar om de voortzetting van de procedure gaat. Indien eerst na de uitspraak van een prejudicieel arrest een verdachte wordt gevonden, wordt mogelijkerwijze het beginsel van het recht om te worden gehoord geschonden. Met betrekking tot de incidentele procedure voor het Hof is dit beginsel neergelegd in artikel 20, tweede alinea, van 's Hofs Statuut-EEG. Krachtens die bepaling kunnen onder meer „de partijen" binnen twee maanden na kennisgeving van het verzoek om een prejudiciële beslissing, bij het Hof memoriën indienen.

11. Het betoog dat de verwijzende rechter zich ook in een later stadium tot het Hof kan wenden, en dat deze rechter verplicht is tot eerbiediging van het recht van partijen om te worden gehoord, volstaat mijns inziens per slot van rekening niet om bedenkingen betreffende dat in het gemeenschapsrecht verankerde en in de procedure voor het Hof na te leven rechtsbeginsel uit de weg te ruimen. Dat geldt des te meer, nu partijen in het hoofdgeding de nationale rechter niet kunnen dwingen, de zaak aan het Hof voor te leggen.

12. In casu moet men de zaak bekijken vanuit de concrete procesrechtelijke situatie, zoals die zich voordoet op het ogenblik waarop het Hof wordt geadieerd. Daarbij moet ook de consequentie worden getrokken uit de oorspronkelijke premisse, dat in het hoofdgeding in het betrokken stadium reeds een geschil is gerezen waarin een verzoek om een prejudiciële beslissing gerechtvaardigd is. Er is dus nog geen verdachte, wiens in een rechtsstaat toegekende procedurele waarborgen kunnen worden geschonden. De louter theoretische, abstracte rechtsschending, die niet een concreet rechtssubject betreft, vormt mijns inziens bijgevolg geen hinderpaal voor een prejudiciële procedure. Ofschoon wij in casu voor een grensgeval staan, is het verzoek om een prejudiciële beslissing gezien de procesrech-

7 — Zaak 244/80, t. a. p.

8 — Voor het stadium van de procedure in het hoofdgeding in de prejudiciële procedure, zie het arrest van 10 maart 1981, gevoegde zaken 36 en 71/80, Irish Creamery Milk Supplies Association en anderen, Jurispr. 1981, blz. 735.

telijke situatie in het hoofdgeding op basis van 's Hofs rechtspraak (zaak 14/86) ontvankelijk.

13. In de onderhavige zaak geeft evenwel de formulering van de prejudiciële vraag nog aanleiding tot bedenkingen. Zoals zij door de Pretore te Turijn is geformuleerd, betreft het een vraag naar de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van het gedrag van een Lid-Staat. In het kader van de prejudiciële procedure is het niet de taak van het Hof om zich daarover uit te spreken. De Commissie ziet erop toe dat het gedrag van de Lid-Staten in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht; bij inbreuk stelt zij de niet-nakomingsprocedure van artikel 169 EEG-Verdrag in door een met redenen omkleed advies uit te brengen. De nationale rechterlijke instanties kunnen het Hof niet via een prejudiciële procedure een vraag naar de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van het gedrag van een Lid-Staat voorleggen. Veeleer moeten zij onder eigen verantwoordelijkheid het gedrag van een Lid-Staat aan het gemeenschapsrecht toetsen en daaruit in voorkomend geval de gevolgen trekken. Bij die taak helpt het Hof uitsluitend door het gemeenschapsrecht uit te leggen.

14. Het Hof verklaart een onnauwkeurig geformuleerde prejudiciële vraag evenwel niet zonder meer niet-ontvankelijk. Volgens vaste rechtspraak[9] onderzoekt het Hof, rekening houdend met de situatie feitelijk en rechtens, of de vragen gemeenschapsrechtelijk relevant zijn. Door de vraag anders te formuleren en dienovereenkomstig te beantwoorden, poogt het Hof de nationale rechter criteria te verschaffen, die hem bij de oplossing van het concrete geschil helpen.[10]

15. Logisch gezien kan de vraag van de Pretore te Turijn worden geherformuleerd als een verzoek om een definitie van de feitelijke voorwaarden van de uitzonderingsregeling van artikel 10 van richtlijn 80/778/EEG. Inhoudelijk moet de prejudiciële vraag bijgevolg aldus worden verstaan, dat zij ertoe strekt te vernemen onder welke voorwaarden de nationale overheid op grond van artikel 10, lid 1, van richtlijn 80/778/EEG een overschrijding van de in bijlage I vermelde maximaal toelaatbare concentraties mag toestaan. Zo gelezen is de vraag van de Pretore te Turijn ontvankelijk.

II — *Ten gronde*

16. Ten einde de verwijzende rechter een uitlegging van het gemeenschapsrecht te verschaffen die hem bij de toepassing van dat recht dienstig is, moeten de feitelijke voorwaarden van de uitzonderingsregeling van richtlijn 80/778/EEG worden geconcretiseerd, en wel tegen de achtergrond van de algemene doelstelling en de structuur van de richtlijn.

17. Volgens de Commissie moeten de maximale waarden van de richtlijn strikt worden nageleefd en mogen de afwijkingsmogelijkheden slechts restrictief worden benut. De Italiaanse regering daarentegen meent te beschikken over een vrij ruime discretionaire bevoegdheid voor de beoordeling van de

9 — Zie het arrest van 29 november 1978, zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347, en laatstelijk het arrest van 20 april 1988, zaak 204/87, Bekaert, Jurispr. 1988, blz. 2029.

10 — Zaak 204/87, t. a. p., r. o. 5 e. v.

vraag, of aan de voorwaarden voor afwijking is voldaan.

18. De richtlijn is vastgesteld ter verzekering van gelijke mededingingsvoorwaarden, een harmonische ontwikkeling van de economische activiteit en een verbetering van de levensomstandigheden (tweede en derde overweging). Reeds in juni 1975 [11] is een gemeenschapsrichtlijn vastgesteld met betrekking tot de kwaliteitseisen voor de produktie van drinkwater. Richtlijn 80/778/EEG heeft een ruimer toepassingsgebied, maar omvat ook het oppervlaktewater voor de drinkwatervoorziening. Zij bevat dan ook bijkomende kwaliteitseisen op dat gebied.

19. De Lid-Staten mogen onder bepaalde omstandigheden van de kwaliteitseisen van de richtlijn afwijken. Artikel 9 vormt de rechtsgrondslag voor afwijkingen in geval van uitzonderlijke geografische of weerkundige omstandigheden. Krachtens artikel 20 is in niet nader omschreven „uitzonderlijke gevallen" verlenging van de omzettingstermijn mogelijk. Voorts bevat artikel 10 een bevoegdheidsregel voor afwijking van de in bijlage I vermelde waarden in „noodgevallen".

20. In de considerans van de richtlijn (elfde overweging) wordt uitdrukkelijk vermeld, dat de Lid-Staten moeten worden gemachtigd om van de richtlijn af te wijken „ten einde rekening te houden met bijzondere situaties". Reeds deze formulering wijst erop, dat men de richtlijn een zekere soepelheid wilde meegeven om uitzonderlijke situaties te kunnen opvangen; zulks impliceert een genuanceerde toepassing van de grenswaarden en een ruime uitlegging van de uitzonderingsbepalingen. Bovendien is deze „soepelheid" bij de toepassing van de richtlijn uitdrukkelijk vermeld in alle taalversies [12], behalve de Duitse en de Engelse. Bijgevolg moet de richtlijn aldus worden uitgelegd, dat die aanpassingsmogelijkheid en soepelheid gewaarborgd zijn. Dat kan duidelijk uit nagenoeg alle taalversies worden afgeleid en is ook niet in strijd met de Duitse en de Engelse formulering. De aldus geformuleerde intentie voor de toepassing van de richtlijn in de Lid-Staten maakt het mogelijk, dat van de regel van de restrictieve uitlegging van de uitzonderingen wordt afgeweken. De nagestreefde soepelheid kan immers enkel worden bereikt, indien de uitzonderingsbepalingen voldoende ruim worden toegepast.

21. Voor de omzetting van de bepalingen van de richtlijn speelt het geen rol, welke rechtsvorm de Lid-Staten kiezen. [13] Gemeenschapsrechtelijk gezien is het dus niet van belang, of alle bepalingen van de richtlijn in de nationale rechtsorde van een Lid-Staat zijn omgezet bij één besluit — voormeld DPCM van 8 februari 1985 —, dan wel of de uitzonderingsbepalingen door

11 — Richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975, PB 1975, L 194, blz. 34.

12 — In het Deens: en vis smidighed
Grieks: enilixir
Spaans: una cierta flexibilidad
Frans: une certaine souplesse
Italiaans: una certa elasticità
Nederlands: een zekere soepelheid
Portugees: uma certa flexibilidade.

13 — Artikel 189 EEG-Verdrag.

middel van afzonderlijke besluiten in nationaal recht zijn omgezet.

22. De enige uitzonderingsbepaling van de richtlijn die in het onderhavige geding van toepassing kan zijn — daarover zijn partijen het overigens eens — is artikel 10. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de in artikel 7 juncto bijlage I bij de richtlijn vastgestelde „maximaal toelaatbare concentraties". Tot die categorie behoren de schadelijke stoffen atrazin en molinaat, waarvan de verhoogde concentraties in het drinkwater aanleiding hebben gegeven tot de onderhavige zaak.

23. De eerste voorwaarde om gebruik te kunnen maken op de in artikel 10 van de richtlijn bedoelde bevoegdheid om afwijkingen toe te staan, is het bestaan van een „noodgeval". Reeds over de definitie van „noodgeval" zijn partijen het oneens. Volgens de Commissie moet het om een onvoorzienbare, onverwachte en plotse gebeurtenis gaan. Daartegenover stelt de Italiaanse regering, dat het er bij een noodgeval niet op aankomt hoe de uitzonderlijke situatie is ontstaan, maar alleen of een dergelijke situatie bestaat. Indien men uitsluitend rekening zou houden met oorzaken die geen verband houden met menselijk handelen, dan zouden typische noodgevallen, zoals bij voorbeeld de vergiftiging van waterleidingen door terroristische aanslagen, niet binnen de werkingssfeer van artikel 10 vallen. [14]

24. Bij de vaststelling of er sprake is van een „noodgeval", mag de oorzaak geen rol spelen. Het kan dus zowel om een natuurlijke gebeurtenis als om menselijk handelen gaan. De beperking tot uitsluitend gebeurtenissen die geen verband houden met menselijk handelen, zou de werkingssfeer van de bepaling onnodig beperken. Artikel 10 moet in beginsel op alle noodgevallen van toepassing zijn, ongeacht de oorzaak.

25. Bij het definiëren van de andere kenmerken van een noodgeval moet rekening worden gehouden met de context van die rechtsterm. Het begrip „noodgeval" impliceert weliswaar het plotse ontstaan van een uitzonderlijke situatie, maar de definitie van dat begrip kan niet los van andere feitelijke omstandigheden worden gezien. Met name moet rekening worden gehouden met de laatste in artikel 10, lid 1, vermelde voorwaarde, namelijk dat de drinkwatervoorziening op geen enkele andere manier kan worden verzekerd.

26. De terminologie van laatstbedoelde voorwaarde behoeft evenwel een opmerking vooraf. Alleen in de Duitse en de Deense taalversie van de richtlijn is in artikel 10, lid 1, sprake van „drinkwatervoorziening". De officiële teksten in alle andere gemeenschapstalen spreken, net als de titel van de richtlijn, over „voor menselijke consumptie bestemd water". Laatstbedoeld begrip is ruimer dan de term „drinkwatervoorziening", daar het ook andere produktiemethoden dan het gebruik van oppervlaktewater omvat. [15] Voorts bevat artikel 10, lid 2, een af-

14 — Zie blz. 10 van het proces-verbaal van de zitting.

15 — Zie artikel 1 van richtlijn 75/440/EEG.

zonderlijke uitzonderingsregeling om de produktie van drinkwater uit oppervlaktewater te waarborgen. Zowel de overweging dat in artikel 10 logischerwijze in de eerste plaats in een uitzonderingsregeling voor de gehele werkingssfeer van de richtlijn is voorzien, als het feit dat er een speciale regeling voor de produktie van drinkwater uit oppervlaktewater bestaat, pleiten voor de stelling, dat de in zeven officiële gemeenschapstalen overeenstemmende versie de authentieke is.

27. De onmogelijkheid om de voorziening van voor menselijke consumptie bestemd water te waarborgen, is een wezenlijk kenmerk van een noodgeval. De Italiaanse regering [14] merkt terecht op, dat een Lid-Staat zich niet ter rechtvaardiging van een vroegere niet-nakoming op een noodgeval kan beroepen. Wordt de Lid-Staat daarentegen geconfronteerd met het probleem, dat hij de door de richtlijn voorgeschreven waarden niet kan naleven, en treft hij maatregelen om die toestand te verhelpen, dan gebiedt de strekking van de regeling, dat hij zich gedurende een overgangsperiode op de uitzonderingsbepaling moet kunnen beroepen. Anders zou men, wanneer de door de richtlijn voorgeschreven waarden niet onmiddellijk kunnen worden bereikt, voor een gedrag staan dat in strijd is met het gemeenschapsrecht, zonder dat de Lid-Staat de kans krijgt, de situatie aan te passen aan het gemeenschapsrecht.

28. De vraag onder welke omstandigheden de voorziening van voor menselijke consumptie bestemd water niet verzekerd is, behoeft nader onderzoek. Met name rijst de vraag, of een noodvoorziening door middel van jerrycans en tanks nog een voldoende voorziening is, zodat van de uitzonderingsregeling geen gebruik mag worden gemaakt.

29. Een wettelijk opgelegde verplichting om de drinkwatervoorziening op andere wijze te verzekeren, ten einde een afwijking op grond van artikel 10 te beletten, is alleen gerechtvaardigd wanneer daardoor de voorziening kwalitatief kan worden verbeterd. Bij de hierboven beschreven noodvoorziening is dat nu juist niet gegarandeerd. De uitzonderingsregeling kan niet tot doel hebben, een Lid-Staat eerst tot een slechtere en duurdere watervoorziening te dwingen, alvorens hij een uitzonderingsregeling mag treffen.

30. Bovendien moet een Lid-Staat voldoende beoordelingsruimte worden gelaten ten aanzien van de vraag, in hoeverre het inschakelen van andere voorzieningsbronnen economisch gerechtvaardigd en zinvol is.

31. Een ander argument voor de regelmatige watervoorziening via het leidingnet vloeit voort uit de inhoud van de voorschriften voor drinkwater. Artikel 1, lid 2, van richtlijn 75/440/EEG luidt als volgt: „Voor de toepassing van deze richtlijn wordt als drinkwater beschouwd alle oppervlaktewater dat bestemd is voor menselijk verbruik en dat wordt geleverd via een waterleidingnet ten dienste van de gemeenschap".

32. Voor een ruime uitlegging van artikel 10, lid 1, pleit voorts, dat krachtens lid 2 afwijkingen mogelijk zijn wanneer

14 — Zie blz. 10 van het proces-verbaal van de zitting.

voor de drinkwatervoorziening gebruik moet worden gemaakt van oppervlaktewater, zonder dat een noodgeval een uitdrukkelijke voorwaarde is. Gesteld wordt slechts „wanneer hij (een Lid-Staat) gedwongen is...", waarbij de overige voorwaarden van de leden 1 en 2 dezelfde zijn. Voor het overige dient de verwijzende rechter bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van door de Lid-Staten genomen besluiten ook de regeling van artikel 10, lid 2, voor ogen te houden.

33. A priori mogen afwijkingen slechts gedurende een „beperkte tijdsduur" worden toegestaan. Ook over wat onder een „beperkte tijdsduur" moet worden verstaan, bestaat onenigheid. In casu werd de uitzonderingsregeling aanvankelijk voor een half jaar ingevoerd. Tegelijkertijd werden bij hetzelfde besluit maatregelen getroffen om de verhoogde concentraties aan schadelijke stoffen weg te werken.[16] Vóór de afloop van die termijn van een half jaar werd de geldigheidsduur van het besluit voor zijn volle inhoud met een jaar verlengd.[17] Daarmee was voor een periode van anderhalf jaar een grenswaarde voor atrazin van 1 microgram toegestaan, tegen 0,1 microgram volgens de richtlijn. Geruime tijd vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van laatstbedoeld besluit werden in april 1987 nieuwe, hogere grenswaarden zowel voor atrazin (1,7 microgram) als — voor de eerste keer — voor molinaat (6,0 microgram) toegestaan.

34. Dit nieuwe ingrijpen van de wetgever wijst erop, dat het onmogelijk was om de lagere grenswaarden op een eerder tijdstip te verwezenlijken. Uiteindelijk zijn — gelijk de vertegenwoordiger van de Italiaanse regering ter terechtzitting heeft verklaard — tot eind 1988 opnieuw afwijkingen van de in de richtlijn bepaalde grenswaarden toegestaan. Vergeleken met het voorgaande besluit zijn de grenswaarden evenwel verlaagd (1,0 microgram atrazin, 4,0 microgram molinaat). In totaal zijn dus voor een periode van twee en een half jaar afwijkingen toegestaan.

35. Volgens de Commissie kan zulks niet als een „beperkte tijdsduur" worden bestempeld. Vaststaat, dat de richtlijn niets zegt over de absolute duur van een toelaatbare afwijking. De verschillende nationale wettelijke regelingen waren in de tijd beperkt; zelfs wanneer men de geldigheidsduur ervan samentelt, blijft het een overzienbare periode. Voor het begrip „beperkte tijdsduur" dient echter geen absolute duur te worden vastgesteld. Veeleer moet ook hier een afweging plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met gegevens zoals de intensiteit van de noodmaatregelen, de mogelijkheid van alternatieve maatregelen en de noodzaak om verhoogde grenswaarden toe te staan.

36. De enkele omstandigheid dat de geldigheidsduur van een uitzonderingsregeling wordt verlengd, betekent bijgevolg niet dat die regeling ongeoorloofd is. Een eenmaal getroffen uitzonderingsregeling mag evenwel niet onoverdacht worden verlengd. Bij de verlenging moet, evenals bij het invoeren van de regeling, worden nagegaan of zij, gelet op de betrokken omstandigheden, noodzakelijk is.

16 — Zie het besluit van het Ministerie van Volksgezondheid van 25 juni 1986, geldig tot 31 december 1986.

17 — Zie het besluit van 22 december 1986, geldig tot 31 december 1987.

37. Afwijkingen krachtens artikel 10 mogen slechts worden toegestaan op voorwaarde dat zulks „geen enkel onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid meebrengt". De vraag is, onder welke omstandigheden aan dit criterium voldaan is.

38. Volgens de Commissie [18] dient de Lid-Staat aan te tonen dat de maatregelen onschadelijk zijn, waarbij niet alleen op de werking van iedere stof afzonderlijk (atrazin en molinaat) moet worden gelet, maar ook op de andere toxische stoffen en de interactie ervan (synergie). In casu, zo is betoogd, kan een risico voor de volksgezondheid „niet volledig worden uitgesloten". [19] Voor dit argument pleit, dat de in de richtlijn bepaalde maximaal toelaatbare concentraties van schadelijke stoffen het vermoeden doen rijzen dat die stoffen boven de grenswaarden schadelijk zijn.

39. De Italiaanse regering brengt daartegen in, dat het hier niet om de verdeling van de bewijslast in de klassieke zin gaat. Voor dit standpunt pleiten de navolgende overwegingen. De Commissie zelf heeft niet aangevoerd, dat overschrijding van de in de richtlijn bepaalde waarden een concreet gevaar voor de volksgezondheid oplevert. De richtlijn heeft weliswaar tot doel, de levensomstandigheden te verbeteren, doch dat betekent niet dat boven de grenswaarden van de richtlijn schadelijkheid voor de gezondheid vaststaat of zelfs maar te vermoeden is. Juist de principiële mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden van die waarden af te wijken, wijst erop dat een absoluut gevaar onbestaande is. Ook de bepaling van de richtlijn, dat een *onaanvaardbaar* risico aan een afwijking in de weg staat, laat de conclusie toe dat in voorkomend geval een licht risico op de koop toe moet worden genomen. De louter potentiële risicoverhoging, die bij overschrijding van de waarden van de richtlijn *steeds* aanwezig moet worden geacht, kan nog niet in de weg staan aan een uitzonderingsregeling. De afwijkingsmogelijkheid zou haar betekenis en toepassingsgebied verliezen, wanneer deze theoretische risicoverhoging zou volstaan om een uitzonderingsregeling uit te sluiten.

40. Tegen de door de Commissie voorgestane verdeling van de bewijslast pleit voorts, dat de Lid-Staat het ontbreken van bepaalde omstandigheden zou moeten bewijzen, zonder dat de betrokken bepaling concrete criteria aangeeft ter afbakening van die omstandigheden. Deze bewijsrechtelijke onzekerheid kan niet tegen het handelen van een Lid-Staat in het kader van diens bevoegdheden krachtens artikel 10 van de richtlijn spreken. Het vereiste „onaanvaardbaar risico" voor de volksgezondheid moet op zijn minst waarschijnlijk zijn, wil het aan een afwijking in de weg kunnen staan. Wanneer die waarschijnlijkheid ontbreekt, beschikt de Lid-Staat over een beoordelingsmarge. De noodzakelijke soepelheid van de richtlijn kan slechts worden verwezenlijkt, wanneer de Lid-Staat bij de beoordeling van de voorwaarden voor een afwijking over een zekere vrijheid beschikt. In dat beoordelingsproces moet echter ook rekening worden gehouden met de interactie van de schadelijke stoffen.

41. Ten slotte moet worden onderzocht, in hoeverre de niet-naleving van de verplichting om de Commissie onmiddellijk na het vaststellen van een maatregel hiervan in

18 — Zie blz. 17 van het proces-verbaal van het zitting.

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.

kennis te stellen (artikel 10, lid 3, van richtlijn 80/778/EEG), de geoorloofdheid van de maatregel kan beletten. Aangezien het hierbij om inkennisstelling achteraf gaat, kan de mededeling geen geldigheidsvoorwaarde zijn, zoals bij voorbeeld wanneer toestemming moet worden gevraagd. Daar ook wanneer de Lid-Staat zich correct gedraagt, de Commissie eerst na afsluiting van het beoordelingsproces van de afwijking in kennis wordt gesteld, kan evenmin worden aangenomen dat de Commissie via artikel 10, lid 3, de inhoud van de btrokken maatregel moet kunnen beïnvloeden. Wanneer de Commissie niet of te laat in kennis wordt gesteld, is dat een met het gemeenschapsrecht strijdige gedraging van een Lid-Staat, die evenwel niet in de weg staat aan de geldigheid van een voor het overige rechtmatig tot stand gekomen uitzonderingsregeling.

42. De door de Italiaanse regering en de Commissie gemaakte kosten kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. De nationale rechterlijke instantie dient over de kosten van de prejudiciële procedure te beslissen (artikel 104, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering).

C — Conclusie

Ik geef het Hof in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

43. Een afwijkende regeling is verenigbaar met artikel 10, lid 1, van richtlijn 80/778/EEG, wanneer alle feitelijke elementen voorhanden zijn. Bij de beoordeling van de verschillende voorwaarden beschikken de Lid-Staten over een ruime beoordelingsvrijheid.