FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

föredraget den 30 april 1996 *

1. Genom den föreliggande talan begär parlamentet att rådets direktiv 94/43/EG av den 27 juli 1994 om fastställande av bilaga VI till direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden [1] skall ogiltigförklaras. Parlamentet gör gällande att direktivet i fråga har antagits i strid med dess befogenheter, eftersom rådet har ändrat de skyldigheter som åvilar medlemsstaterna i enlighet med andra direktiv och det för att ändra dessa krävs att ett beslutsförfarande används som innebär att parlamentet hörs. Hur som helst strider direktivet enligt parlamentet mot motiveringsskyldigheten enligt artikel 190 i fördraget.

2. För att förstå de argument som anförts till stöd för parternas ståndpunkter måste först och främst syftet med de relevanta gemenskapsbestämmelserna och deras innehåll återges, och då särskilt det omtvistade direktivet.

Relevanta gemenskapsbestämmelser

3. Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden [2] (nedan kallat grunddirektivet) har antagits med stöd av artikel 43 i fördraget och innehåller regler om godkännande, utsläppande på marknaden, användning och kontroll av växtskyddsmedel som medlemsstaterna skall tillämpa. Enligt artikel 4.1 i direktivet skall medlemsstaterna godkänna ett växtskyddsmedel endast om vissa villkor är uppfyllda, närmare bestämt om

"a) dess verksamma ämnen finns upptagna i bilaga I och villkoren i bilagan är uppfyllda,

och — i fråga om punkt b—e nedan med tillämpning av de enhetliga principer som anges i bilaga VI — om

b) det har fastställts, på grundval av tillgänglig vetenskaplig och teknisk kun-

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT nr L 227, s. 31.

2 — EGT nr L 230, s. 1.

skap och efter en bedömning av den dokumentation som avses i bilaga III, att medlet när det används enligt artikel 3.3 och när hänsyn tas till alla normala förhållanden under vilka den används och följderna av dess användning

— dess inverkan på arter utanför målgruppen,

...".

...

I samma artikel föreskrivs dessutom, såvitt är av vikt för föreliggande fall, att det av godkännandet skall framgå åtminstone de krav som skall säkerställa att bestämmelserna i artikel 4.1 b efterlevs (artikel 4.2) och att medlemsstaterna skall se till att efterlevnaden av kraven fastställs genom officiella eller officiellt erkända tester och analyser som utförs under lämpliga jordbruks-, växtskydds-och miljöförhållanden (artikel 4.3). Godkännandena, som beviljas för en bestämd tid om högst tio år, kan när som helst omprövas, om det framgår att kraven i första stycket inte är uppfyllda (artikel 4.5 och 4.6).

iv) inte har några direkt eller indirekt skadliga effekter på människors eller djurs hälsa (t. ex. via dricksvatten, föda eller foder) eller på grundvattnet,

v) inte påverkar miljön på ett oacceptabelt sätt, med särskild hänsyn till följande aspekter:

I de därpå följande artiklarna 5 och 6 fastställs sedan villkoren för att ta upp verksamma ämnen i bilaga I, som handlar om just "verksamma ämnen som godkänts för användning i växtskyddsmedel". I artikel 10.1 fastslås principen om ömsesidigt erkännande av godkännanden som beviljats av medlemsstaterna och de närmare reglerna för

— dess öde och utbredning i miljön, särskilt när det gäller förorening av vatten, inklusive dricksvatten och grundvatten,

hur detta skall ske. Slutligen föreskrivs i artikel 18 att "[p]å förslag från kommissionen skall rådet med kvalificerad majoritet besluta om de 'enhetliga principer' som avses i bilaga VI".

4. De enhetliga principerna, som är nödvändiga för att medlemsstaterna skall tillämpa kraven i artikel 4.1 i grunddirektivet enhetligt vid beslut om växtskyddsmedel, har fastställts i direktiv 94/43/EG, det vill säga det direktiv som parlamentet har begärt att få ogiltigförklarat.

I föreliggande fall bör först och främst återges de fyra sista övervägandena i ingressen till det direktivet, vilka har följande lydelse:

"Bestämmelserna om vattenskydd i detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas förpliktelser enligt direktiven om vattenskydd, särskilt direktiven 75/440/EEG, 80/68/EEG och 80/778/EEG.

Det är nödvändigt att snarast möjligt göra en översyn av de nämnda direktiven.

I avvaktan på denna översyn skall bestämmelserna om vattenskydd i detta direktiv tillämpas som övergångsbestämmelser.

En utvärdering av den påverkan på grundvattnet som orsakas av användning av växtskyddsmedel är av betydelse, men de nu tillgängliga modellerna möjliggör inte en tillräckligt exakt uppskattning av koncentrationerna i grundvattnet. Det är därför nödvändigt att ompröva bestämmelserna i del C, punkt 2.5.1.2 b, i bilaga VI till direktiv 91/414/EEG, så snart dessa koncentrationer kan uppskattas tillräckligt exakt med modeller som validerats på gemenskapsnivå."

Därefter bör de i det föreliggande målet omstridda bestämmelserna återges, vilka, vad beträffar påverkan på miljön, rör grundvattnet. Bestämmelserna återfinns i bilaga VI, dels i del B om utvärdering av den information som lämnats till stöd för ansökningar om godkännande (punkt B 2.5.1.2.), dels i del C, som rör beslutsprocessen.

I punkt B 2.5.1.2 stadgas följande:

"Medlemsstaterna skall bedöma sannolikheten för att växtskyddsmedlet under de föreslagna användningsbetingelserna når grundvattentäkter som är avsedda för dricksvatten. Om en sådan sannolikhet föreligger, skall de med en lämplig beräkningsmodell som validerats på gemenskapsnivå uppskatta vilken koncentration av den aktiva substansen, relevanta metaboliter, nedbrytnings-och reaktionsprodukter som kan förväntas i grundvattnet inom det område där växtskyddsmedlet avses användas, efter det att det använts på föreslaget sätt.

Om en beräkningsmodell, som validerats på gemenskapsnivå, saknas, skall medlemsstaterna särskilt grunda sin bedömning på resultaten från undersökningarna av rörlighet och persistens i jorden enligt bilagorna II och III".

Punkt C 2.5.1.2 består av fyra stycken, som i tur och ordning rör: a) de villkor som skall vara uppfyllda för att godkännande skall beviljas, b) möjligheten att meddela godkännande med förbehåll för en begränsad tid av högst fem år, c) möjligheten att meddela ett nytt godkännande med förbehåll, d) möjligheten att när som helst införa lämpliga villkor eller begränsningar med hänsyn till lokala betingelser. Med anledning av dessa styckens vikt för föreliggande fall finner jag det lämpligt att återge texten i dess helhet.

"a) Godkännande får endast meddelas i följande fall:

1) Där tillämpliga uppgifter om uppmätta halter i miljön som är relevanta för den föreslagna användningen av växtskyddsmedlet saknas, och om utvärderingen visar att den förväntade halten av den aktiva substansen (eller av relevanta metaboliter eller nedbrytnings-eller reaktionsprodukter) efter användning av växtskyddsmedlet på föreslaget sätt inte överstiger den lägre av följande halter:

i) den högsta tillåtna halt som fastställts i rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten, eller

ii) den maximihalt som fastställts av kommissionen, då den aktiva substansen upptogs i bilaga I, med stöd av relevanta, särskilt toxikologiska uppgifter eller, om en sådan maximihalt inte har fastställts, en halt som motsvarar en tiondel av det ADI som fastställdes då den aktiva substansen upptogs i bilaga I.

2) Där det finns tillämpliga uppgifter om uppmätta halter i miljön som är relevanta för den föreslagna användningen av växtskyddsmedlet och som stöder slutsatsen att halten av den aktiva substansen eller av relevanta metaboliter eller nedbrytnings-eller reaktionsprodukter i grundvatten som är avsett att användas som dricksvatten, efter användning av växtskyddsmedlet under föreslagna betingelser, i praktiken inte har överskridit eller inte längre överskrider den tillämpliga maximihalt som avses i ovanstående punkt 1 och att det inte heller finns någon risk att så kan ske.

b) Oavsett bestämmelserna i punkt a får, om den halt som avses i punkt a.1 ii överstiger den halt som avses i punkt a.1 i, ett godkännande med förbehåll meddelas, som inte är ett godkännande i den mening som avses i artikel 10.1 i detta direktiv och som endast får gälla för en begränsad tid av högst fem år, under förutsättning att följande villkor som anges i de nedanstående punkterna 1 och 2 är uppfyllda:

1) Där tillämpliga uppgifter om uppmätta halter i miljön som är relevanta för den föreslagna användningen av växtskyddsmedlet saknas, skall följande krävas för varje godkännande med förbehåll:

i) Utvärderingen skall visa att de förväntade halterna av den aktiva substansen eller av relevanta metaboliter eller nedbrytnings-eller reaktionsprodukter i grundvatten som är avsett att användas som dricksvatten efter användning av växtskyddsmedlet under föreslagna betingelser inte överstiger den maximihalt som avses i punkt a.1 ii.

ii) Det skall säkerställas att ett lämpligt monitoring program som omfattar de områden som kan kontamineras införs eller fortsätter att tillämpas i medlemsstaten med användning av lämpliga

metoder för provtagning och analys, så att det kan uppskattas om den maximihalt som avses i punkt a.1 i kan komma att överstigas. Medlemsstaterna skall själva avgöra vem som skall stå för kostnaderna för ett sådant monitoring program.

iii) I tillämpliga fall skall godkännandet meddelas med särskilda villkor eller begränsningar för den aktuella produkten som skall återges i märkningen i fråga om jordbruksmässiga, växtskyddsmässiga och miljömässiga (även klimatologiska) betingelser i det område där produkten avses användas.

iv) Om så krävs skall godkännanden med förbehåll ändras eller dras in enligt artikel 4.5—6, om resultaten av mätningarna i miljön visar att halten av den aktiva substansen eller av relevanta metaboliter eller nedbrytnings-eller reaktionsprodukter i grundvatten som är avsett som dricksvatten överstiger de halter som avses i punkt a.1 i, trots särskilda villkor eller begränsningar enligt ovanstående punkt iii, efter det att växtskyddsmedlet använts under föreslagna betingelser.

2) Där det finns tillämpliga uppgifter om uppmätta halter i miljön som är relevanta för användningen av växtskyddsmedlet och som stöder slutsatsen att det inte finns någon risk för att halten av den aktiva substansen eller av relevanta metaboliter eller nedbrytnings-eller reaktionsprodukter i grundvatten som är avsett att användas som dricksvatten, efter användning av växtskyddsmedlet under föreslagna betingelser, i praktiken kan komma att överskrida den maximihalt som avses i ovanstående punkt a.1 i, skall följande krävas för varje godkännande med förbehåll:

i) En undersökning skall ha gjorts av risken för att den maximihalt som avses i punkt a.1 i överskrids och av de faktorer som kan orsaka detta.

ii) Det skall säkerställas att ett lämpligt program som omfattar sådana åtgärder som avses i b.1 ii—iv införs eller fortsatt tillämpas i medlemsstaten, så att visshet kan

nås om att halterna i praktiken inte överskrider de högsta tillåtna halter som avses i ovanstående punkt a.1 i.

c) Om resultaten av mätningarna i miljön vid utgången av tiden för godkännande med förbehåll visar att halten av den aktiva substansen eller av relevanta metaboliter eller nedbrytnings-eller reaktionsprodukter i grundvatten som är avsett som dricksvatten, i praktiken har sjunkit till en nivå i närheten av den högsta tillåtna halt som avses i ovanstående punkt a.1 i, och om ytterligare ändringar av de föreslagna användningsbetingelserna kan förväntas säkerställa att den beräknade halten kommer att sjunka till under maximigränsen, får ett förnyat godkännande med förbehåll, som innefattar dessa ytterligare ändringar, meddelas engångsvis för högst fem år.

d) En medlemsstat får alltid införa lämpliga villkor eller begränsningar för användningen av produkten med hänsyn till lokala jordbruksmässiga, växtskyddsmässiga och miljömässiga (även klimatologiska) betingelser, i syfte att säkerställa överensstämmelse med de halter som avses i ovanstående punkt a.1 i, i vatten som är avsett som dricksvatten enligt direktiv 80/778/EEG."

5. Av betydelse i föreliggande mål är även tre rådsdirektiv som rör kvaliteten på och/eller skydd av vatten: a) direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna [3], b) direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen [4], c) det redan nämnda direktivet 80/778/EEG om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten [5]. De tre direktiven i fråga har samma rättsliga grund, det vill säga artiklarna 100 och 235 i fördraget.

a) Direktiv 75/440/EEG gäller de kvalitetskrav som sött ytvatten som används eller är avsett att användas för uttag av dricksvatten måste uppfylla efter det att lämplig behandling har utförts. I direktivet i fråga, som inte är tillämpligt på grundvatten, bräckvatten eller vatten som är avsett att tillföras markens grundvattenskikt, definieras dricksvatten som "allt ytvatten som är avsett för mänsklig konsumtion och som levereras via distributionsnät till allmänheten" (artikel 1.2).

b) I direktiv 80/68/EEG definieras i sin tur grundvatten som "alla former av vatten under markytan i den mättade zonen som står i direkt kontakt med markytan eller

3 — EGT nr L 194, s. 26.
4 — EGT nr L 20, 1980, s. 43.
5 — EGT nr L 229, s. 11.

underliggande jordlager" (artikel 1.2. a). Genom direktivet i fråga, i vilket farliga ämnen klassificeras i två olika förteckningar, åläggs medlemsstaterna dels att förhindra att de farliga ämnen som räknas upp i förteckning 1 tillförs grundvattnet, dels att begränsa tillförseln av ämnena i förteckning 2 för att undvika att nyssnämnda vatten förorenas (artikel 3).

c) I direktiv 80/778/EEG, som inte är tillämpligt på mineralvatten eller vatten för medicinskt bruk, definieras dricksvatten som "allt vatten som används för detta ändamål, antingen i sitt ursprungliga tillstånd eller efter beredning, oberoende av dess ursprung, oavsett om det tillhandahålls för dricksvattensändamål eller om det används i ett livsmedelsberedande företag ... och det påverkar det färdiga livsmedlets hälsomässiga egenskaper" (artikel 2). Av vikt för föreliggande fall är att det i samma direktiv fastslås att det är medlemsstaterna som skall fastställa vilka värden som skall gälla för de parametrar som framgår av bilaga I och som skall tillämpas på vatten som är ämnade som dricksvatten. För vissa av parametrarna skall de värden som fastställs vara lägre än eller lika med de värden som anges för vart och ett av dem i samma bilaga I i kolumnen "Högsta tillåtna koncentration" (artikel 7). Medlemsstaterna kan besluta om undantag från direktivet i vissa fall som fastställs i detsamma (artiklarna 9 och 10).

Slutligen åläggs medlemsstaterna att säkerställa att tillämpningen av bestämmelserna i direktivet "inte i något fall, direkt eller indirekt, leder till vare sig någon försämring av den nuvarande kvaliteten på dricksvatten eller någon ökning av föroreningarna i vatten som är avsett för framställning av dricksvatten" (artikel 11), liksom att vidta åtgärder för regelbunden kontroll av allt dricksvatten när det når konsumenten, för att se om det uppfyller de krav som fastslås i direktivet (artikel 12).

Grunder för parlamentets talan

6. Parlamentet har till stöd för sin talan om ogiltigförklaring åberopat tre grunder. Närmare bestämt hävdar det att rådet genom att ha antagit den omtvistade rättsakten har a) ändrat de skyldigheter som genom grunddirektivet åläggs medlemsstaterna utan att använda sig av det beslutsförfarande i vilket parlamentet skall höras, b) ändrat, med samma tillvägagångssätt, de skyldigheter som åläggs medlemsstaterna genom direktiv 80/778/EEG, c) försummat att ange motiven för ändringen i fråga, och därigenom åsidosatt artikel 190 i fördraget.

Sammanfattningsvis går parlamentets resonemang ut på att dess befogenheter åsidosatts genom själva det faktum att ett genomförandedirektiv, det omstridda direktivet, har ändrat grunddirektivet och direktiv

80/778/EEG. Eftersom det första är baserat på artikel 43 i fördraget och det andra på artiklarna 100 och 235 i detsamma, skulle nämligen en ändring av de sistnämnda direktiven förutsätta att samma rättsliga grunder utnyttjades och enligt dessa — det behöver väl knappast ens erinras om — krävs att parlamentet hörs.

8. Utan tvekan utgör rätten att höras i enlighet med en bestämmelse i fördraget en av parlamentets befogenheter, vilket får till följd att den första och den andra grunden utan tvekan uppfyller nyssnämnda villkor. Med dessa grunder ämnar parlamentet nämligen visa att det omtvistade direktivet strider mot vissa bestämmelser i grunddirektiv som endast kan ändras med stöd av sådana bestämmelser i fördraget som föreskriver att parlamentet skall höras.

Förutsättningar för sakprövning

7. Utan att göra en formell invändning om rättegångshinder understryker rådet att talan kan tas upp till prövning endast i den mån den syftar till att tillvarata parlamentets befogenheter och baserar sig på grunder som härletts från att dessa har åsidosatts.

I detta hänseende vill jag inledningsvis påminna om att, som domstolen själv har klargjort, villkoren för att parlamentet skall ha rätt att väcka talan om ogiltigförklaring är uppfyllda "då parlamentet på ett relevant sätt angivit vilken av dess befogenheter som skall skyddas och på vilket sätt denna påstås ha åsidosatts". [6]

9. Den grund som baserar sig på att motiveringsskyldigheten åsidosatts ger i ett sådant perspektiv däremot upphov till tveksamhet i flera avseenden. Parlamentet gör sammanfattningsvis gällande att en otillräcklig eller felaktig motivering av en rättsakt vars antagande kan strida mot dess befogenheter i sig utgör ett fristående åsidosättande av dessa. Det påpekar särskilt att de fyra sista övervägandena i ingressen till det omstridda direktivet ger intrycket av att dess befogenheter till fullo har respekterats, trots att så inte är fallet. Därav drar institutionen slutsatsen att en sådan motivering inte heller gör det möjligt för den att utöva den rätt till kontroll som den tillerkänns i fördraget.

Mot det resonemanget har rådet invänt att ett eventuellt åsidosättande av motiveringsskyldigheten i artikel 190 i fördraget hur som helst inte skulle kunna utgöra ett fristående åsidosättande av parlamentets befogenheter. Parlamentet kan inte åberopa ett sådant åsi-

6 — Se senast dom av den 13 juli 1995, parlamentet mot kommissionen (C-156/93, REG s. I-2019, punkt 10).

dosättande när en rättsakts rättsliga grund inte kräver dess deltagande i beslutsförfarandet. Rådet har dessutom tillagt att det omstridda direktivet hur som helst innehåller så mycket som åtta överväganden, av vilka skälen till att det antagits tydligt framgår.

10. Jag vill i detta avseende först och främst påminna om att domstolen har uteslutit att en talan från parlamentet kan tas upp till sakprövning i den mån den var grundad på artikel 190, med den motiveringen att "[g]enom att anföra att de omtvistade bestämmelserna är otillräckligt motiverade med hänsyn till bestämmelserna i denna artikel, har parlamentet inte på ett relevant sätt motiverat hur ett sådant åsidosättande, under förutsättning att detta skett, skulle kunna inverka på parlamentets egna befogenheter". [7]

Kan påståendet att en otillräcklig eller felaktig motivering av en rättsakt — vars antagande skulle kunna leda till att parlamentets befogenheter åsidosätts — utgör ett fristående åsidosättande av dessa anses utgöra en relevant anvisning om hur ett sådant åsidosättande av motiveringsskyldigheten — förutsatt att det finns en sådan skyldighet — kan komma att åsidosätta dess[a] befogenheter? Kan en sådan anvisning likaledes påvisas i parlamentets påstådda rätt att, efter att ha deltagit i antagandet av grunddirektiven, kontrollera att det omstridda direktivet är förenligt med bestämmelserna i fördraget?

11. Svaret på de båda frågorna kan inte vara annat än nekande. Parlamentets argument visar faktiskt att det eventuella åsidosättandet av motiveringsskyldigheten inte alls innefattar ett fristående åsidosättande av parlamentets befogenheter. Det måste särskilt anses uteslutet att den påstådda rätten att kontrollera att det omtvistade direktivet är förenligt med bestämmelserna i fördraget, även i det fall parlamentet inte deltar i dess antagande, kan anses utgöra en av parlamentets befogenheter. Om rätten att kontrollera att gemenskapsrätten genomförs korrekt skulle anses ingå i parlamentets befogenheter på grund av den politiska kontroll som det ges i fördraget eller med anledning av att det deltagit i beslutsförfarandet för andra rättsakter som hör till samma ämnesområde, skulle nämligen rätten att väcka talan om ogiltigförklaring vid domstolen tillerkännas parlamentet i i det närmaste allmänna termer, vilket är uteslutet såväl enligt artikel 173 tredje stycket i dess ändrade lydelse enligt Maastrichtfördraget som enligt rättspraxis på området [8].

Av vad som ovan anförts drar jag slutsatsen att den grund som hänför sig till åsidosättan-

7 — Dom av den 13 juli 1995 (nämnd i fotnot 6 ovan), punkt 11.

8 — Se bland annat dom av den 2 mars 1994, parlamentet mot rådet (C-316/91, Rec. s. I-625, punkt 12), dom av den 28 juni 1994, parlamentet mot rådet (C-187/93, Rec. s. I-2857, punkterna 14 och 15) samt ovannämnda dom av den 13 juli 1995, parlamentet mot kommissionen, punkt 10.

det av motiveringsskyldigheten enligt artikel 190 i fördraget inte kan tas upp till sakprövning.

Saken

a) *Grunden avseende att grunddirektivet har ändrats*

12. Som tidigare antytts gör parlamentet gällande att det omstridda direktivet, långt ifrån att vara ett enkelt genomförandedirektiv till grunddirektivet, i själva verket har ändrat det senares räckvidd. Som en följd därav skulle det inte ha antagits med stöd av artikel 18.1 i grunddirektivet [9] utan genom samma förfarande som valts för att anta det påstått ändrade direktivet, det vill säga med stöd av artikel 43 i fördraget.

I sammanhanget vill jag inledningsvis påminna om att enligt domstolens fasta rättspraxis kan det inte "förväntas att varje detalj i förordningarna angående den gemensamma jordbrukspolitiken skall fastställas av rådet enligt förfarandet i artikel 43 i fördraget, vilken skall anses ha iakttagits när de väsentliga delarna av den fråga som skall regleras har fastställts i överensstämmelse med det i artikeln nämnda förfarandet, och grundförordningarnas genomförandebestämmelser kan antas av rådet enligt ett annat förfarande än det som avses i artikel 43 i fördraget .... En genomförandeförordning ..., som har antagits utan att parlamentet hörts, skall likväl överensstämma i de grundläggande delarna av frågan som har fastslagits efter sådant samråd" [10]. Detta innebär, vad föreliggande fall beträffar, att det är nödvändigt att kontrollera om de omstridda bestämmelserna i bilaga VI enbart utgör genomförandebestämmelser till grunddirektivet eller om de är av sådan art att de ändrar de grundläggande principerna i detta.

13. Det är utan tvivel så, att medan medlemsstaterna enligt artikel 4.1 b i grunddirektivet åläggs att bland annat säkerställa att ett växtskyddsmedel endast godkänns om det "inte har några direkt eller indirekt skadliga effekter ... på grundvattnet" och det "inte påverkar miljön på ett oacceptabelt sätt ..., särskilt när det gäller förorening av vatten, inklusive dricksvatten och grundvatten", hänvisar det omstridda direktivet i stället — i punkterna B 2.5.1.2 och C 2.5.1.2 i bilagan

9 — Jag vill påminna om att det i den bestämmelsen föreskrivs att rådet beslutar med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen om de enhetliga principerna i bilaga VI. Det rör sig således om ett fall där rådet har använt sig av möjligheten som föreskrivs i artikel 145 i fördraget att förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra de regler som det beslutat. Jag vill därvid påpeka att parlamentet under förfarandet har åtminstone antytt att delegeringen i fråga inte har den nödvändiga och utförliga motivering som krävs även i domstolens praxis (dom av den 24 oktober 1989, mål 16/88, Rec. s. 3457, punkt 10). Ett sådant eventuellt åsidosättande, som för övrigt svårligen skulle kunna anses kränka parlamentets rättigheter, har hur som helst inte lett till specifik kritik.

10 — Se bland annat dom av den 16 juni 1987, Romkes (C-46/86, Rec. s. 2671, punkt 16), och ovannämnda dom av den 13 juli 1995, parlamentet mot kommissionen, punkt 18.

— endast till "grundvattentäkter som är avsedda för dricksvatten". I enlighet med de nämnda bestämmelserna i bilagan inskränks således den kategori av grundvatten som skall beaktas vid bedömningen av verkan av de växtskyddsmedel för vilka godkännande har begärts.

Enligt parlamentet, som hävdar att bestämmelserna i fråga är av sådan art att graden av skydd för grundvatten — såsom detta vatten definieras i artikel 1 i direktiv 80/68/EEG — begränsas, borde rådet i stället ha fastställt enhetliga principer för vart och ett av kraven i artikel 4.1 b i grunddirektivet, således även för grundvatten som inte är avsett för dricksvatten. I annat fall skulle rådet självt inte ha kunnat genomföra en sådan ändring av grunddirektivet utan att tillämpa förfarandet i artikel 43 i fördraget.

14. Rådet har å sin sida förklarat att det — till skillnad från vad som föreskrivs för ytvatten och grundvatten som är avsett för dricksvatten — inte har ansett det vara nödvändigt att harmonisera de krav som skall tillämpas på effekterna på vatten som inte är avsett för framställning av dricksvatten. Det ifrågasätter likväl att det omstridda direktivet skulle innebära att graden av skydd för grundvatten — såsom detta vatten definieras i artikel 1 i direktiv 80/68/EEG — har minskats, genom att göra gällande att skyddet för grundvattnet fortsätter att vara säkerställt genom det sistnämnda direktivet, vars föreskrifter alls inte har påverkats av det omstridda direktivet. Skyddsnivån för vattnet i fråga har alls inte sänkts genom det senare direktivet utan snarare höjts, om än i begränsad utsträckning i förhållande till det vatten som är avsett för dricksvatten.

Rådet erkänner således att det omstridda direktivet inte är uttömmande i förhållande till artikel 4.1 b i grunddirektivet men anser att enbart detta faktum inte kan anses innebära att direktivet är rättsstridigt. Rådet gör särskilt gällande att lagenligheten av en rättsakt som innehåller genomförandebestämmelser endast kan ifrågasättas då akten i fråga har överskridit gränsen för genomförandet av de principer som fastställts i den grundläggande rättsakten, och inte i det motsatta fallet, vilket är fallet med det omstridda direktivet. Detta skulle enligt rådet bekräftas av domstolens rättspraxis, särskilt av en dom av den 23 februari 1995 [11].

15. Jag vill genast säga att jag inte delar rådets uppfattning. Jag anser nämligen att det alls inte kan uteslutas att lagenligheten av en rättsakt som innehåller genomförandebestämmelser endast på grund av att den begränsar sig till att genomföra vissa principer och inte andra inte alls innebär att gränsen överskridits för genomförandet av de

11 — Cacchiarelli och Stanghellini (förenade målen C-54/94 och C-74/94, REG s. I-391, punkt 14).

principer som fastställts i den grundläggande rättsakten. Det är nämligen så att den rättsakt som innehåller genomförandebestämmelser måste rätta sig efter de grundläggande bestämmelser som fastslagits i den grundläggande rättsakten och att det kravet skulle kunna åsidosättas även genom en brist i genomförandebestämmelserna. En sådan slutsats står på intet sätt i strid med den dom som rådet har åberopat, en dom som avkunnades i ett helt annat sammanhang, vilket är helt irrelevant för föreliggande fall. [12]

Jag vill därefter tillägga att jag heller inte förstår rådets påstående att skyddet för grundvattnet är fortsatt säkerställt genom direktiv 80/68/EEG och att det således inte försvagas genom det omtvistade direktivet, eftersom det senare lämnar dess bestämmelser oförändrade. Jag vill i detta avseende endast påpeka att det här inte är fråga om huruvida det omstridda direktivet står i överensstämmelse med direktiv 80/68/EEG utan om att hänsyn inte har tagits i det omstridda direktivet till skyddet av grundvatten som inte är avsett för dricksvatten mot effekterna av växtskyddsmedel på det vattnet.

16. När nu meddelande av godkännanden i grunddirektivet uttryckligen görs beroende av en kontroll av de effekter som medlen i fråga kan ha *även* på grundvatten, är min slutsats att parlamentets kritik är befogad. Jag anser nämligen att det omstridda direktivet, genom att det inte tar hänsyn till allt grundvatten, inte uppfyller de grundläggande bestämmelserna i ämnet i fråga. I den mån hänsyn till miljön — däribland grundvattnet — utgör ett av de grundläggande villkor som uppställs i direktivet för att godkännanden skall meddelas, medför försummelsen i fråga med andra ord en faktisk ändring av grunddirektivets angreppssätt och principer.

En sådan slutsats vinner stöd genom motiveringen till direktivet, i vilken förtydligas att "[g]odkännandebestämmelserna måste säkerställa en hög skyddsnivå, särskilt för att förhindra godkännande av växtskyddsmedel, vilkas risker för hälsan, *grundvattnet* och miljön inte har undersökts tillräckligt. Människors och djurs hälsa *bör sättas före* målet att förbättra växtproduktionen". [13]

12 — Det är nämligen sant att genomförandebestämmelserna för det i det fallet relevanta basdirektivet — rådets direktiv 90/642/EEG av den 27 november 1990 om fastställelse av högsta tillåtna gränsvärden för bekämpningsmedelsrester på eller i vissa produkter av vegetabiliskt ursprung, inklusive frukt och grönsaker (EGT nr L 350, s. 71) — inte gäller alla de bekämpningsmedel som skulle kunna falla inom ramen för basdirektivets tillämpningsområde. I det fallet, där för övrigt genomförandedirektivets lagenlighet över huvud taget inte var ifrågasatt, preciserades i basdirektivets motivering (se det tionde övervägandet i ingressen) kravet på att fastställa maximikvantiteter endast för "vissa aktiva substanser", vilket får till följd att det faktum att den bilaga som antogs genom det genomförandedirektiv som rådet åberopat för att dra en parallell till föreliggande fall, och som påstås inte vara uttömmande, är helt i linje med basdirektivet.

13 — Nionde övervägandet i ingressen, min kursivering.

b) *Grunden avseende att direktiv 80/778/EEG har ändrats*

17. Som andra grund gör parlamentet gällande att punkt C 2.5.1.2. a och C 2.5.1.2 b i två avseenden utgör ett åsidosättande av dess befogenheter i den mån den tillåter medlemsstaterna att meddela godkännande med förbehåll av ett växtskyddsmedel vars förväntade halt i grundvatten som är avsett att användas för framställning av dricksvatten överskrider den maximihalt som fastslås i direktiv 80/778/EEG.

För det första skulle nämligen de bestämmelserna faktiskt innebära en ändring av artikel 4.1 b i grunddirektivet, vars uttryck "skadlig effekt" och "påverkar ... på ett oacceptabelt sätt" inte kan tolkas annat än mot bakgrund av relevanta tillämpliga bestämmelser, särskilt de i vilka den tillåtna maximihalt för bekämpningsmedel i vatten som är avsett för dricksvatten har fastslagits. För det andra skulle i samma bestämmelser medlemsstaterna tillåtas att godkänna växtskyddsmedel på villkor som strider mot föreskrifterna i direktiv 80/778/EEG, särskilt genom att det i dessa inte krävs att de tillåtna maximihalter som fastslagits i sagda direktiv efterlevs.

18. Rådet har försvarat sig genom att hävda att parlamentets uppfattning grundar sig på en felaktig tolkning av förhållandet mellan det omstridda direktivet och direktiv 80/778/EEG. I det avseendet framhäver det att det förra är ett genomförandedirektiv som är grundat på artikel 18 i grunddirektivet, vilket i sin tur grundar sig på artikel 43 i fördraget. Det är således ett direktiv som skall uppfylla mål inom den gemensamma jordbrukspolitiken och som ur en sådan synvinkel fastställer krav som medlemsstaterna skall iaktta när de godkänner att växtskyddsmedel släpps ut på marknaden. Det senare är däremot ett harmoniseringsdirektiv som är grundat på artiklarna 100 och 235 i fördraget, i vilka fastställs villkor för att vatten skall kunna användas som dricksvatten och som således söker uppnå ett annat syfte. Med hänsyn tagen till att direktiven i fråga har olika syften, är rådets slutsats att de skadliga effekter som orsakas av användningen av godkända växtskyddsmedel enbart får till följd att medlemsstaterna är skyldiga att förhindra att sådant vatten används som dricksvatten.

Rådet erkänner alltså att tillämpningen av det omstridda direktivet skulle kunna få till följd att kvaliteten på vatten som är avsett som dricksvatten försämras men gör gällande att en sådan eventualitet likväl inte medför att de båda direktiven i fråga är oförenliga.

19. Jag anser rådets uppfattning vara korrekt. Direktiv 80/778/EEG handlar om "krav som skall uppfyllas för dricksvatten" (artikel 1). Detta innebär att medlemsstaterna har att

säkerställa att dricksvatten uppfyller de kvalitetskrav som fastslås i direktivet, och närmare bestämt att kraven på "högsta tillåtna koncentration", som fastställs i samma direktiv, är uppfyllda för de enskilda verksamma substanserna. Då denna "högsta tillåtna koncentration" inte efterlevs eller inte längre efterlevs — antingen på grund av tillämpningen av det omstridda direktivet eller på grund av andra orsaker — får detta enbart till följd att vattnet i fråga inte kan anses utgöra dricksvatten.

Parlamentet har invänt att på det sättet skulle en situation kunna uppstå där inga källor förklaras vara avsedda för dricksvatten, eftersom de inte längre uppfyller de kvalitetskrav som föreskrivs i direktivet. Jag hoppas av allt mitt hjärta att ett sådant katastrofscenario aldrig kommer att förverkligas och vill påminna om att det i definitionen av dricksvatten i direktiv 80/778/EEG hänvisas till "allt vatten som används för detta ändamål antingen i sitt ursprungliga tillstånd eller *efter beredning*" [14]. Det skall således medges att direktivet i sig, genom att medlemsstaterna i detta tillåts att bereda vatten i syfte att använda det som dricksvatten, gör det uppenbart att det inte föreligger någon oförenlighet med det omstridda direktivet. Inte heller ett beaktande av artikel 11 i direktiv 80/778/EEG, i vilken medlemsstaterna förbjuds att "direkt eller indirekt [tillåta] någon försämring av den nuvarande kvaliteten på dricksvatten", föranleder någon annan slutsats. Bestämmelsen i fråga är nämligen inte relevant, eftersom den är tillämplig på "de bestämmelser som utfärdas i enlighet med detta direktiv", vilket framgår av densamma.

20. Omständigheten att det i gemenskapsbestämmelserna tillåts att "högsta tillåtna koncentration" överskrids är inte bara beklaglig i sig, utan får mig även att anse att kritiken i det andra avseende som parlamentet gjort gällande, det vill säga avseende artikel 4.1 b i grunddirektivet, är befogad. Jag ser nämligen inte hur det kan hävdas att om godkännande meddelas för växtskyddsmedel vars bruk medför att "högsta tillåtna koncentration" överskrids, detta inte har "några direkt eller indirekt skadliga effekter på människors och djurs hälsa (t. ex. via dricksvatten, föda eller foder)", eller inte "påverkar miljön på ett oacceptabelt sätt, ... särskilt när det gäller förorening av vatten, inklusive dricksvatten och grundvatten" (artikel 4.1 b iv och 4.1. b v i grunddirektivet).

Slutligen anser jag att det omstridda direktivet, även på den punkten, har ändrat de

14 — Min kursivering.

grundläggande principerna i grunddirektivet. Detta av samma skäl som redovisats angående den första grunden, det vill säga genom att det angreppssätt som ligger till grund för grunddirektivet därigenom ändras och motsägs.

21. Mot bakgrund av det ovan sagda föreslår jag att domstolen skall

— ogiltigförklara rådets direktiv 94/43/EG av den 27 juli 1994 om fastställande av bilaga VI till direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden,

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.