Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

12. februar 2015 *

»Annullationssøgsmål — direktiv 2013/51/Euratom — valg af retsgrundlag — Euratomtraktaten — artikel 31 EA og 32 EA — EUF-traktaten — artikel 192, stk. 1, TEUF — beskyttelse af menneskers sundhed — radioaktive stoffer i drikkevand — retssikkerhed — loyalt samarbejde mellem institutionerne«

I sag C-48/14,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF og artikel 106A, stk. 1, EA, anlagt den 30. januar 2014,

Europa-Parlamentet ved L. Visaggio og J. Rodrigues, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved O. Segnana og R. Liudvinaviciute-Cordeiro, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek og E. Ruffer, som befuldmægtigede,

Den Franske Republik ved G. de Bergues og D. Colas samt ved N. Rouam, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved P. Van Nuffel og M. Patakia, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, Domstolens vicepræsident, K. Lenaerts (refererende dommer), og dommerne A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça og C. Lycourgos,

generaladvokat: Y. Bot

* Processprog: fransk.

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Parlamentet har i sin stævning nedlagt påstand om annullation af Rådets direktiv 2013/51/Euratom af 22. oktober om krav om beskyttelse af befolkningens sundhed med hensyn til radioaktive stoffer i drikkevand (EUT L 296, s. 12, herefter »det anfægtede direktiv«).

Retsforskrifter

Euratomtraktaten

2 Artikel 31 EA og 32 EA, som er en del af kapitel 3 med overskriften »Sundhedsbeskyttelse« i Euratomtraktatens afsnit II, bestemmer:

»*Artikel 30*

I Fællesskabet indføres grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling.

Ved grundlæggende normer forstås:

a) de maksimale doser, der kan tillades med fornøden sikkerhed

b) den maksimalt tilladelige bestråling og kontaminering

c) de fundamentale principper for lægekontrol med arbejdstagerne.

Artikel 31

De grundlæggende normer udarbejdes af Kommissionen efter indstilling fra en gruppe personer udpeget af Det Videnskabelige og Tekniske Udvalg blandt medlemsstaternes videnskabelige eksperter, især blandt eksperter for offentlig sundhed. Om de således udarbejdede grundlæggende normer indhenter Kommissionen udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

Efter høring af Europa-Parlamentet vedtages de grundlæggende normer af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, der til dette oversender de udtalelser, den har indhentet fra udvalgene.

Artikel 32

Efter anmodning fra Kommissionen eller fra en medlemsstat kan de grundlæggende normer revideres eller kompletteres efter den i artikel 31 angivne fremgangsmåde.

Kommissionen skal behandle enhver anmodning, der fremsættes af en medlemsstat.«

3 I henhold til artikel 106A, stk. 3, EA berører »[b]estemmelserne i [EU-]traktaten […] og [EUF-]traktaten […] ikke bestemmelserne i nærværende traktat«.

Direktiv 98/83/EF

4 Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand (EFT L 330, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 596/2009 af 18. juni 2009 (EFT L 188, s. 14, herefter »direktiv 98/83«), bestemmer i artikel 1:

»1. Dette direktiv vedrører kvaliteten af drikkevand.

2. Formålet med dette direktiv er at beskytte menneskers sundhed mod de skadelige virkninger af enhver forurening af drikkevand ved at sikre, at drikkevandet er sundt og rent.«

5 Artikel 5 i direktiv 98/83 med overskriften »Kvalitetskrav« bestemmer følgende i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne fastsætter for parametrene i bilag I de værdier, der skal gælde for drikkevand.

2. De værdier, der fastsættes i overensstemmelse med stk. 1, må ikke være mindre strenge end værdierne i bilag I. For parametrene i bilag I, del C, behøver værdierne kun at fastsættes til kontrolformål og til opfyldelse af forpligtelserne i artikel 8.«

6 Del C i bilag I til direktiv 98/83 med overskriften »Indikatorparametre« bestemmer:

»[…]

Radioaktivitet

Parameter	Parameterværdi	Enhed	Noter
Tritium	100	becquerel/l	Note 8 og 10
Total indikativ dosis	0,10	mSv/år	Note 9 og 10

[…]

Note 8: Kontrolhyppigheden fastsættes senere i bilag II.

Note 9: Bortset fra tritium, 40K, radon og henfaldsprodukter fra radon. Overvågningshyppighed, overvågningsmetoder og de mest relevante overvågningssteder fastsættes senere i bilag II.

Note 10: 1. Kommissionen vedtager de foranstaltninger, der kræves i henhold til note 8 om kontrolhyppighed og note 9 om overvågningshyppighed, overvågningsmetoder og de mest relevante overvågningssteder (bilag II). Disse foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 12, stk. 3.

Kommissionen skal i forbindelse med udarbejdelsen af disse foranstaltninger bl.a. tage hensyn til de relevante bestemmelser i gældende lovgivning eller relevante kontrolprogrammer, herunder kontrolresultater, der er opnået på grundlag heraf.

[…]«

Det anfægtede direktiv

7 Da Kommissionens forslag COM(2012) 147 final af 28. marts 2012 vedrørende krav om beskyttelse af befolkningens sundhed med hensyn til radioaktive stoffer i drikkevand er baseret på artikel 31 EA og 32 EA, har Parlamentet ved lovgivningsmæssig beslutning af 12. marts 2013 godkendt ændringerne vedrørende erstatning af dette retsgrundlag med det, der følger af artikel 192, stk. 1, TEUF.

8 Rådet har dog forkastet ændringen af retsgrundlag som påtænkt af Parlamentet og har den 22. oktober 2013 vedtaget det anfægtede direktiv på grundlag af artikel 31 EA og 32 EA.

9 Første til femte betragtning til det anfægtede direktiv har følgende ordlyd:

»(1) Indtagelsen af vand er en af de måder, hvorpå radioaktive stoffer optages i det menneskelige legeme. Ifølge Rådets direktiv 96/29/Euratom [af 13. maj 1996 om fastsættelse af grundlæggende sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling (EFT L 159, s. 1)], skal praksis, der indebærer en risiko for ioniserende stråling, og som bidrager til befolkningens samlede stråling, holdes på et så lavt niveau, som det med rimelighed er muligt.

(2) I lyset af, hvor stor betydning drikkevandskvaliteten har for menneskers sundhed, er det nødvendigt på fællesskabsplan at fastsætte kvalitetskrav, som har en indikatorfunktion, og det må kontrolleres, at disse krav opfyldes.

(3) […] [D]irektiv 98/83[…] fastsætter indikatorparametre i bilag I, del C, vedrørende radioaktive stoffer og de hertil hørende kontrolbestemmelser i bilag II dertil. Men disse parametre falder ind under anvendelsesområdet for de grundlæggende normer, som er fastlagt i artikel 30 [EA].

(4) Kravene til kontrol af radioaktive stoffer i drikkevand bør derfor vedtages i specifik lovgivning, som sikrer ensartethed, sammenhæng og nøjagtighed i lovgivningen om strålingsbeskyttelse inden for rammerne af Euratomtraktaten.

(5) Da Fællesskabet er kompetent til at vedtage de grundlæggende sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling, går bestemmelserne i dette direktiv forud for bestemmelserne i direktiv 98/83/EF hvad angår krav om beskyttelse af befolkningens sundhed med hensyn til radioaktive stoffer i drikkevand.«

10 Det anfægtede direktivs artikel 1 bestemmer:

»Dette direktiv fastlægger krav om beskyttelse af befolkningens sundhed med hensyn til radioaktive stoffer i drikkevand. Det fastsætter parameterværdier og hyppighed og metoder til brug ved kontrol af radioaktive stoffer.«

11 I artikel 2, nr. 3), i det anfægtede direktiv defineres »indikativ dosis«: som »den akkumulerede effektive dosis for et års indtagelse, der er resultatet af alle de radionuklider, hvis tilstedeværelse er påvist i en drikkevandforsyning, af naturlig og kunstig oprindelse, bortset fra tritium, 40K, radon og kortlivede henfaldsprodukter fra radon«.

12 I overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i det anfægtede direktiv »[fastsætter] [m]edlemsstaterne […] parameterværdier med henblik på kontrollen af radioaktive stoffer i drikkevand i overensstemmelse med bilag I«.

13 Bilag 1 i det anfægtede direktiv med titlen »Parameterværdier for radon, tritium og indikativ dosis for drikkevand« har følgende ordlyd:

»	Parameter	Parameterværdi	Enhed	Noter
	Radon	100	Bq/l	(note 1)
	Tritium	100	Bq/l	(note 2)
	Indikativ dosis	0,10	mSv	

Note 1:

a) Medlemsstaterne kan fastsætte et niveau for radon, som det anses for uhensigtsmæssigt at overskride, og hvorunder beskyttelsesoptimering bør fortsætte, uden at det går ud over vandforsyningen på nationalt eller regionalt plan. Det niveau, som en medlemsstat har fastsat, kan være højere end 100 Bq/l, men lavere end 1 000 Bq/l. Medlemsstaterne kan for at forenkle den nationale lovgivning vælge at tilpasse parameterværdien til dette niveau.

b) Udbedrende foranstaltninger anses under alle omstændigheder for berettigede af strålingsbeskyttelsesmæssige årsager, når radonkoncentrationerne overstiger 1 000 Bq/l.

Note 2: Høje tritiumniveauer kan betyde forekomst af andre kunstige radionuklider. Hvis tritiumkoncentrationen overskrider sin parameterværdi, kræves der en analyse af forekomsten af andre kunstige radionuklider.«

14 Artikel 6, stk. 1 og 2, i det anfægtede direktiv bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at kontrollen af radioaktive stoffer i drikkevand foregår i overensstemmelse med de kontrolstrategier og -hyppigheder, der er fastlagt i bilag II, for at verificere, om koncentrationerne af radioaktive stoffer overholder de parameterværdier, der er fastlagt i henhold til artikel 5, stk. 1.

[...]

2. Der foretages kontrol af indikativ dosis, og de analytiske ydeevnekarakteristika skal være i overensstemmelse med kravene i bilag III.«

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

15 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 14. maj, den 28. maj og den 26. juni 2014 har Den Franske Republik, Kommissionen og Den Tjekkiske Republik fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

16 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

— Det anfægtede direktiv annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 Rådet har, støttet af Den Tjekkiske Republik, Den Franske Republik og Kommissionen, nedlagt følgende påstande:

— Rådet frifindes.

— Parlamentet tilpligtes at betales sagens omkostninger.

18 Såfremt Domstolen skulle tage Parlamentets påstand til følge, har Rådet, støttet af Den Franske Republik og af Kommissionen, subsidiært nedlagt påstand om, at virkningerne af det anfægtede direktiv opretholdes, indtil en ny lovgivning, inden for en rimelig frist, træder i kraft til erstatning af det anfægtede direktiv.

Om søgsmålet

19 Parlamentet har gjort tre anbringender gældende til støtte for søgsmålet. Det første vedrører det fejlagtige valg af retsgrundlag, som det anfægtede direktiv er baseret på, det andet tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og det tredje tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne; jf. artikel 13, stk. 2, TEU.

Det første anbringende om forkert valg af retsgrundlag, som det anfægtede direktiv er baseret på

Parternes argumenter

20 Under henvisning til tredje til femte betragtning til det anfægtede direktiv har Parlamentet gjort gældende, at det anfægtede direktivs hovedformål svarer til Unionens politik på miljøområdet som anført i artikel 191, stk. 1, TEUF, særligt målene vedrørende beskyttelse af menneskers sundhed og forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne. Det anfægtede direktiv burde således have været baseret på artikel 192, stk. 1, TEUF (jf. dom Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-411/06, EU:C:2009:518, præmis 45-47).

21 Parlamentet har anført, at det fremgår af artikel 1 i direktiv 98/83, at den med det nævnte direktiv fastsatte ordning finder anvendelse på alle former for forurening af drikkevand uanset kilden. Det anfægtede direktiv bryder desuden den ensartethed i ordningen, der er fastsat i henhold til direktiv 98/83.

22 Ifølge Parlamentet fremgår det af begrundelsen i Kommissionens forslag COM(2012) 147 final, at Kommissionen er af den opfattelse, at visse bestemmelser i direktiv 98/83, navnlig dem, der fremgår af direktivets bilag I, del C, og bilag II, egentlig henhører under anvendelsesområdet for artikel 30 EA til 32 EA. Med forordning nr. 596/2009 blev der imidlertid indsat en note 10 vedrørende radioaktive stoffer i del C i bilag I til direktiv 98/83. Forordning nr. 596/2009 var baseret på artikel 192, stk. 1, TEUF. Hverken EU-lovgiver eller Kommissionen fandt det ved den lejlighed nødvendigt at føje bestemmelser fra Euratomtraktaten til denne forordnings retsgrundlag.

23 Fremfor at foretage en ændring af direktiv 98/83 med henblik på indførelsen af bestemmelser vedrørende parameterværdier for radioaktive stoffer og bestemmelser vedrørende kontrollen af disse godkendte Rådet i den foreliggende sag i stedet et forslag, som fordrejer den ensartede ordning fastsat med dette direktiv.

24 I sin replik har Parlamentet ligeledes gjort gældende, at dets argument ikke rejser tvivl om princippet i artikel 106A, stk. 3, EA. Ifølge Parlamentet skulle artikel 192, stk. 1, TEUF have udgjort retsgrundlaget for det anfægtede direktiv, idet den indgår i det regelsæt, som er indført med direktiv 98/83. Med det anfægtede direktiv har Rådet i henhold til artikel 31 EA og 32 EA fastsat nye regler for så vidt angår et særligt aspekt inden for rammerne af direktiv 98/83, nemlig beskyttelseskravene med hensyn til radioaktive stoffer i drikkevandet, og har således handlet i strid med det formål, som forfølges med dette direktiv. I forbindelse med beslutningen om det korrekte retsgrundlag burde der for det første være blevet taget hensyn til, at direktiv 98/83 udgør hjørnestenen i ordningen for beskyttelse af

menneskers sundhed mod de skadelige virkninger forårsaget af forurening af drikkevand, og for det andet, at det anfægtede direktiv griber præcist ind i et aspekt af den i direktiv 98/83 fastslagte ordning (jf. dom Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-656/11, EU:C:2014:97, præmis 50, 51, 64 og 66).

25 Efter at have henvist til, at bestemmelserne i Euratomtraktatens kapitel 3 i afsnit II, som artikel 31 EA og 32 EA er en del af, skal fortolkes vidt med henblik på at sikre deres effektive virkning (domme Parlamentet mod Rådet, C-70/88, EU:C:1991:373, præmis 14, Kommissionen mod Rådet, C-29/99, EU:C:2002:734, præmis 78-80, og ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, præmis 100 og 112), har Rådet og intervenienterne for så vidt angår det anfægtede direktivs formål og indhold heroverfor gjort gældende, at dette med rette er baseret på artikel 31 EA og 32 EA.

Domstolens bemærkninger

26 Det bemærkes, at Rådet i overensstemmelse med artikel 31 EA med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Parlamentet vedtager de grundlæggende normer, som nævnes i Euratomtraktatens artikel 30, vedrørende beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling. Artikel 32 EA tilføjer, at efter anmodning fra Kommissionen eller fra en medlemsstat kan de grundlæggende normer revideres efter den samme fremgangsmåde.

27 Selv om betragtningerne til det anfægtede direktiv henviser til artikel 31 EA og 32 EA, er det kun artikel 31 EA, som kan udgøre retsgrundlaget, idet direktivet ikke medfører en ændring af de grundlæggende normer, som tidligere blev vedtaget på grundlag af Euratomtraktaten.

28 For så vidt angår artikel 192, stk. 1, TEUF bestemmes det i denne artikel, at Parlamentet og Rådet træffer afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure om de aktioner, der skal iværksættes af Unionen med henblik på at gennemføre dennes mål på miljøområdet, som bl.a. omfatter beskyttelse af menneskers sundhed.

29 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt det anfægtede direktiv gyldigt kunne vedtages på grundlag af artikel 31 EA, fremgår det af fast retspraksis, at valget af retsgrundlag for en retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolskontrol, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold (jf. bl.a. domme Parlamentet mod Rådet, EU:C:1991:373, præmis 9, Parlamentet mod Rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 42, Kommissionen mod Rådet, C-137/12, EU:C:2013:675, præmis 52, og Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-43/12, EU:C:2014:298, præmis 29).

30 I denne forbindelse er det uden betydning, hvilket retsgrundlag der er anvendt ved vedtagelsen af andre EU-retsakter, der eventuelt har lignende kendetegn, idet fastlæggelsen af retsgrundlag for en retsakt skal foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold (jf. dom Det Forenede Kongerige mod Rådet, EU:C:2014:97, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis). Parlamentet kan ikke udlede noget argument af den omstændighed, at det anfægtede direktiv indeholder visse elementer, som er identiske med dem, som fremgår af del C i bilag I til direktiv 98/83, som er baseret på EF-traktatens artikel 130 S, stk. 1, nu artikel 192, stk. 1, TEUF.

31 I den foreliggende sag må det konstateres, at det anfægtede direktiv, sådan som det fremgår af direktivets artikel 1, tager sigte på at beskytte befolkningens sundhed ved at fastsætte krav med hensyn til radioaktive stoffer i drikkevand. Med henblik herpå anføres det i første og anden betragtning til det pågældende direktiv, at indtagelsen af vand er en af de måder, hvorpå radioaktive stoffer optages i det menneskelige legeme, og at det således er nødvendigt på fællesskabsplan at fastsætte kvalitetskrav, som har en indikatorfunktion, og det må kontrolleres, at disse krav opfyldes.

32 Det med det anfægtede direktiv tilsigtede formål svarer således til formålet med en grundlæggende norm som omhandlet i artikel 30 EA, som skal sikre beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling.

33 Hvad angår det anfægtede direktivs indhold fastsætter direktivet parameterværdier, hyppighed og metoder til brug ved kontrol af radioaktive stoffer i drikkevand. Det anfægtede direktivs indhold svarer ligeledes til en grundlæggende norms indhold som omhandlet i artikel 30 EA, som i overensstemmelse med andet afsnit, litra a) og b), i den pågældende bestemmelse for så vidt angår ioniserende stråling fastsætter de maksimale doser, der kan tillades med fornøden sikkerhed, samt den maksimalt tilladelige bestråling og kontaminering. Det skal endvidere bemærkes, at kontrollen med radioaktivitetsmængden udtrykkeligt er fastlagt i bestemmelserne i Euratomtraktatens kapitel 3, afsnit II, som indeholder artikel 31 EA og 32 EA.

34 Med hensyn til Parlamentets argument, hvorefter det anfægtede direktivs hovedformål svarer til Unionens politik på miljøområdet, som anført i artikel 191, stk. 1, TEUF, og at dette dermed burde have været baseret på artikel 192, stk. 1, TEUF, må det ganske vist konstateres, at i Unionens politik på miljøområdet i medfør af artikel 191, stk. 1, TEUF navnlig skal bidrage til forfølgelse af beskyttelsen af menneskers sundhed.

35 Domstolen har imidlertid allerede ved flere lejligheder fastslået, at bestemmelserne i Euratomtraktatens kapitel 3, afsnit II, skal fortolkes vidt med henblik på at sikre deres effektive virkning (jf. bl.a. domme Kommissionen mod Rådet, EU:C:2002:734, præmis 78, og ČEZ, EU:C:2009:660, præmis 100). De pågældende bestemmelser, som artikel 31 EA og 32 EA er en del af, har således til formål at sikre en konsekvent og effektiv beskyttelse af befolkningens sundhed mod risikoen ved ioniserende stråling, uanset hvilken strålingskilde og hvilke udsatte persongrupper der er tale om (domme Parlamentet mod Rådet, EU:C:1991:373, præmis 14, og ČEZ, EU:C:2009:660, præmis 112).

36 Når der i traktaterne i øvrigt findes en mere specifik bestemmelse, som kan udgøre retsgrundlaget for den omhandlede retsakt, skal retsakten have hjemmel i denne bestemmelse (jf. dom Kommissionen mod Rådet, C-338/01, EU:C:2004:253, præmis 60, og Kommissionen mod Rådet, C-533/03, EU:C:2006:64, præmis 45).

37 Artikel 31 EA udgør imidlertid et mere specifikt retsgrundlag for så vidt angår beskyttelse af befolkningens sundhed med hensyn til radioaktive stoffer i drikkevand end det generelle retsgrundlag i artikel 192, stk. 1, TEUF. Euratomtraktaten indeholder et sæt regler netop til beskyttelse af befolkningen og miljøet mod ioniserende stråling (dom ČEZ, EU:C:2009:660, præmis 83).

38 Hvis den blotte konstatering af, at en retsakt vedrørende radioaktive stoffer, som har til formål at beskytte menneskers sundhed, jf. artikel 191, stk. 1, TEUF, er tilstrækkelig til at anse artikel 192, stk. 1, TEUF for det korrekte retsgrundlag for den pågældende retsakt, kan artikel 31 EA under alle omstændigheder ikke længere udgøre retsgrundlaget for en fællesskabsaktion, da de grundlæggende normer i henhold til artikel 30 EA i sig selv har til formål at beskytte menneskers sundhed. Parlamentets argumentation strider således ikke alene mod den effektive virkning af artikel 31 EA, som udgør et mere specifikt retsgrundlag end artikel 192, stk. 1, TEUF, men også mod princippet i artikel 106A, stk. 3, EA, hvorefter bestemmelserne i EUF-traktaten ikke berører bestemmelserne i Euratomtraktaten.

39 Det følger af det anførte, at det anfægtede direktiv var gyldigt vedtaget med Euratomtraktatens artikel 31 som retsgrundlag.

40 Det første anbringende om forkert valg af retsgrundlag, som det anfægtede direktiv er baseret på, forkastes.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

Parternes argumenter

41 Parlamentet har gjort gældende, at Rådet har skabt en situation med retlig usikkerhed, da vedtagelsen af det anfægtede direktiv ikke har ført til ophævelse af den del af direktiv 98/83, som vedrører radioaktive stoffer. Da der ikke foreligger en udtrykkelig ophævelse, vil parameterværdierne i del C i bilag I til det pågældende direktiv stadig være gyldige ligesom parameterværdierne i det anfægtede direktiv. Det samme gælder den bemyndigelse, som Kommissionen indrømmes til at vedtage foranstaltninger i henhold til den forskriftsprocedure med kontrol, som er fastsat i note 10 i del C i bilag I til direktiv 98/83. De to overlappende ordninger i henholdsvis det anfægtede direktiv og i direktiv 98/83 er til skade for retssikkerheden.

42 Femte betragtning til det anfægtede direktiv, hvorefter bestemmelserne i det anfægtede direktiv går forud for bestemmelserne i direktiv 98/83, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at afhjælpe denne retsusikkerhed. Sameksistensen mellem to tekster med det samme formål, nemlig beskyttelse af befolkningens sundhed med hensyn til forurening af drikkevand med radioaktive stoffer, men med forskelligt indhold, skaber således en usikker situation, som ikke kan afhjælpes ved en henvisning til princippet om lex specialis derogat legi generali. I henhold til direktiv 98/83 er medlemsstaterne under alle omstændigheder fortsat forpligtede til at lade de vedtagne bestemmelser til gennemførelse af del C i bilag I såvel som bilag II til dette direktiv forblive i kraft, og overtrædelsen af denne forpligtelse kan påberåbes af enhver berørt part ved de kompetente nationale domstole. Denne forpligtelse kan kun ophæves ved en udtrykkelig ophævelse af de pågældende bestemmelser, som kræver, at artikel 192, stk. 1, TEUF anvendes som retsgrundlag. Det fremgår dog utvetydigt af det anfægtede direktiv, at den manglende ophævelse af de nævnte bestemmelser ikke udgør en simpel forglemmelse. Ifølge Parlamentet er det i øvrigt ikke tilladt, at retsaktens ophavsmand baserer sig på princippet om lex specialis derogat legi generali for at retfærdiggøre en konflikt mellem to retsakter, som vedkommende selv har skabt.

43 Rådet og intervenienterne har henvist til, at det klart fremgår af femte betragtning til det anfægtede direktiv, at dette direktivs bestemmelser går forud for bestemmelserne i direktiv 98/83 for så vidt angår kravene om beskyttelse af befolkningens sundhed med hensyn til radioaktive stoffer i drikkevand.

44 Følgelig hersker der ingen uklarhed med hensyn til forholdet mellem bestemmelserne i det anfægtede direktiv og bestemmelserne i direktiv 98/83. I overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet er medlemsstaterne, som direktivet er rettet til, i stand til at gøre sig bekendt med deres forpligtelser.

Domstolens bemærkninger

45 Efter fast retspraksis kræver retssikkerhedsprincippet, at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, således at de berørte kan orientere sig i situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten (jf. domme France Télécom mod Kommissionen, C-81/10 P, EU:C:2011:811, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis, og LVK – 56, C-643/11, EU:C:2013:55, præmis 51).

46 Det bemærkes, at der ikke er nogen modsigelse i forholdet mellem det anfægtede direktiv og direktiv 98/83. Det er således nøjagtigt de samme parameterværdier, der fastsættes i bilag I til det anfægtede direktiv, som dem, der følger af del C i bilag I til direktiv 98/83, nemlig 100 becquerel pr. liter for Tritium og 0,10 mSv pr. år for den totale indikative dosis for radioaktivitet.

47 Heraf følger, at selv om det anfægtede direktiv og direktiv 98/83 indeholder retsregler vedrørende radioaktive stoffer i drikkevand, berører det ikke reglernes klare, præcise og forudsigelige karakter, at de to ordninger overlapper hinanden.

48 Det skal desuden præciseres, at selv om det anfægtede direktiv indeholder nye regler, navnlig reglerne vedrørende radon, som kun findes i det anfægtede direktiv, berøres de nævnte reglers klare, præcise og uforudsigelige karakter heller ikke af, at de to ordninger, der fremgår af det anfægtede direktiv og direktiv 98/83, overlapper hinanden.

49 Endelig skal det bemærkes, at det anfægtede direktiv i forhold til direktiv 98/83, som generelt vedrører kvaliteten af drikkevand, udgør en lex specialis med hensyn til beskyttelse af befolkningens sundhed mod de farer, som er forbundet med radioaktive stoffer i drikkevand. I modsætning til hvad Parlamentet har gjort gældende, finder princippet om lex specialis derogat legi generali anvendelse, selv om den pågældende lex generalis og lex specialis hidrører fra den samme institution.

50 Det følger heraf, at selv om Parlamentets anbringende, som det fremsatte første gang i sine bemærkninger til interventionsindlæggene, hvorefter der er forskel på de pågældende retsakters normative indhold, er korrekt, går bestemmelserne i det anfægtede direktiv forud for bestemmelserne i direktiv 98/83 i tilfælde af uoverensstemmelse mellem de to ordninger, der er fastsat i de to direktiver, således som det udtrykkeligt er anført i femte betragtning til det anfægtede direktiv.

51 På denne baggrund kan det ikke fastslås, at der er sket en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

52 Det andet anbringende kan derfor ikke tages til følge.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne, jf. artikel 13, stk. 2, TEU

Parternes argumenter

53 Parlamentet har gjort gældende, at der ikke findes et gyldigt retligt grundlag for at skabe et særskilt system for radioaktive stoffer i drikkevand på grundlag af Euratomtraktaten, hvis formål er de samme beskyttelses- og kontrolregler som reglerne i del C i bilag I og bilag II til direktiv 98/83. De sidstnævnte regler vedrører ganske vist strålingsbeskyttelse, men de udgør kun ét af de grundlæggende elementer i den generelle ramme for beskyttelsesforanstaltninger i direktiv 98/83, som deler det samme overordnede mål, dvs. beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed, som er fastsat i artikel 191, stk. 1, TEUF.

54 Parlamentet har henvist til, at valget af retsgrundlag under ingen omstændigheder kan hvile på betragtninger om den procedure, der skal følges ved vedtagelsen af den pågældende retsakt eller den ordning, der finder anvendelse på den pågældende retsakt, når den først er vedtaget (dom Kommissionen mod Rådet, EU:C:2013:675, præmis 74). En foranstaltning, som tilsigter en unaturlig udskillelse af den del af en gældende retsakt, der er åbenbart accessorisk i forhold til den pågældende retsakts almindelige opbygning, for at gøre den til genstand for en særskilt retsakt på et andet retsgrundlag, der er underlagt et andet retssystem, udgør imidlertid en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne; jf. artikel 13, stk. 2, TEU.

55 I sine bemærkninger til interventionsindlæggene har Parlamentet endvidere gjort gældende, at det, for at overholde princippet om loyalt samarbejde, er nødvendigt først delvist at ophæve direktiv 98/83 på grundlag af artikel 192, stk. 1, TEUF og efter den almindelige lovgivningsprocedure, hvilket gør det muligt for alle de berørte institutioner at udtale sig om spørgsmålet om, hvorvidt det retligt set er korrekt og politisk set er hensigtsmæssigt at fjerne bestemmelserne vedrørende beskyttelse af befolkningens sundhed med hensyn til forurening af drikkevand med radioaktive stoffer fra direktiv 98/83 for at gøre dem til genstand for en selvstændig retsakt på grundlag af Euratomtraktaten.

56 Rådet og intervenienterne har gjort gældende, at det anfægtede direktiv ikke er i strid med artikel 13, stk. 2, TEU.

Domstolens bemærkninger

57 I henhold til artikel 13, stk. 2, TEU samarbejder institutionerne loyalt med hinanden.

58 Dette loyale samarbejde respekterer dog rammerne for de beføjelser, som traktaterne har tildelt hver institution. Forpligtelsen i artikel 13, stk. 2, TEU ændrer således ikke de pågældende beføjelser.

59 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt Rådet har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne ved at vedtage det anfægtede direktiv, bemærkes, som fastslået i denne doms præmis 39, at det pågældende direktiv er baseret på et passende retsgrundlag, nemlig artikel 31 EA.

60 Den omstændighed, at Parlamentet er blevet hørt i forbindelse med vedtagelsen af det anfægtede direktiv, og ikke har optrådt som medlovgiver efter den almindelige lovgivningsprocedure, skyldes udelukkende det valg, som ophavsmændene til traktaterne har truffet, og udgør ikke en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde (jf. i denne retning dom Parlamentet mod Rådet, EU:C:2012:472, præmis 82).

61 Endelig kan Parlamentets argument, hvorefter direktiv 98/83 burde have været delvist ophævet på grundlag af artikel 192, stk. 1, TEUF og i overensstemmelse med bestemmelserne i EUF-traktaten om den almindelige lovgivningsprocedure, før vedtagelsen af det anfægtede direktiv, heller ikke tiltrædes.

62 Faktisk erkender Parlamentet med sit argument, at udøvelsen af Rådets beføjelser, som det er tillagt ved artikel 30 EA og 31 EA, kan undergives en forudgående godkendelse af Parlamentet, selv om disse bestemmelser kun giver det en rådgivende rolle. Som det fremgår af præmis 58 i nærværende dom, kan de beføjelser, som Rådet og Parlamentet udleder af artikel 30 EA og 31 EA, imidlertid ikke begrænses eller udvides i medfør af princippet om loyalt samarbejde.

63 Det tredje anbringende må dermed forkastes.

64 Det følger af det ovenfor anførte, at Rådet må frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

65 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Parlamentet har tabt sagen, bør det pålægges Parlamentet at betale sagens omkostninger.

66 Den Tjekkiske Republik, Den Franske Republik og Kommissionen bærer deres egne omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**

2) **Europa-Parlamentet betaler sagens omkostninger.**

3) **Den Tjekkiske Republik, Den Franske Republik og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter