DOMSTOLENS DOM
AF 2. FEBRUAR 1982 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod kongeriget Belgien

»Traktatbrud — undladelse af at gennemføre et direktiv om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne«

Sag 73/81

Sammendrag

Medlemsstater — forpligtelser — gennemførelse af direktiver — undladelse — begrundelse — uantagelighed
(EØF-traktaten, art. 169)

En medlemsstat kan ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for, at forpligtelser i henhold til fællesskabsdirektiver ikke er overholdt.

I sag 73/81

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent, René-Christian Béraud, som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg, Luxembourg,

sagsøger,

mod

KONGERIGET BELGIEN, ved Robert Hoebaer, direktør i Udenrigsministeriet, Ministeriet for Udenrigshandel og for Udviklingssamarbejde, som

1 — Processprog: Fransk.

befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på den belgiske ambassade,

sagsøgte,

angående en påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien ved ikke inden for den fastsatte frist at gennemføre Rådets direktiv 75/440 af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194 af 25. 7. 1975, s. 34) har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O. Due, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder i sagen, retsforhandlingernes forløb, parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes som følger:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Rådets direktiv 75/440 af 16. juni 1975, der er udstedt såvel i henhold til artikel 100 som artikel 235 i EØF-traktaten har til formål, dels at fjerne de forskelle mellem bestemmelserne i medlemsstaternes lovgivninger om kvalitetskrav til overfladevand, der anvendes til fremstilling af drikkevand, som kan skabe ulige konkurrencevilkår og dermed direkte indvirke på det fælles markeds

funktion, og dels gennem en mere omfattende ordning at gennemføre et af Fællesskabets mål på området for miljøbeskyttelse og forbedring af livskvaliteten.

I direktivets artikel 10 hedder det: »Medlemsstaterne sætter de nødvendige administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft, for at efterkomme dette direktiv inden to år efter dets meddelelse. De underretter omgående Kommissionen herom«.

Direktivet blev meddelt kongeriget Belgien den 18. juni 1975, og nævnte frist udløb således den 18. juni 1977.

På dette tidspunkt havde kongeriget Belgien imidlertid endnu ikke vedtaget nationale gennemførelsesbestemmelser; Kommissionen havde i al fald ikke modtaget nogen underretning herom.

2. Ved skrivelse af 9. januar 1979 opfordrede Kommissionen i medfør af traktatens artikel 169, stk. 1, den belgiske regering til inden to måneder at fremsætte sine bemærkninger.

Belgiens faste repræsentation oplyste i skrivelse til Kommissionen af 13. juli 1979, at den belgiske lovgivning allerede indeholdt en række bestemmelser vedrørende kvalitetskrav til vand, og fremhævede, at direktivets gennemførelse voldte vanskeligheder som følge af den usikkerhed, der fortsat bestod med hensyn til den nøjagtige kompetencefordeling, der ville blive resultatet af de institutionelle strukturændringer i landet, hvorhos den henviste til den betydelige forsinkelse i arbejdet i parlamentet, der i flere uger havde været ude af stand til at fungere planmæssigt.

Den 23. juli 1979 fremsatte Kommissionen den i artikel 169, stk. 1, i traktaten omhandlede begrundede udtalelse. I denne fastsloges det, at kongeriget Belgien ved ikke inden for den fastsatte frist ved lov eller administrativ retsanordning at vedtage de bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 75/440/EØF af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, der anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne, havde undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten. Den begrundede udtalelse blev tilstillet den belgiske regering den 27. juli 1979 og indeholdt en opfordring til denne om at efterkomme den inden to måneder.

Belgiens faste repræsentation bekræftede modtagelsen af den begrundede udtalelse den 1. august 1979. Ved skrivelse af 14. november 1979 anmodede Belgiens sundheds- og miljøminister om en frist på yderligere ét år til gennemførelsen af direktivet i den nationale retsorden, og henviste herved til den igangværende reform af institutionerne, hvorved der i al fald delvis tildeltes regionerne kompetence til at regulere vandpolitiske spørgsmål.

Da Kommissionen mere end seksten måneder efter sidstnævnte skrivelse havde konstateret, at der stadig væk ikke var vedtaget internretlige bestemmelser til gennemførelse af direktivet, anlagde den nærværende sag, der er registreret på Domstolens justitskontor den 6. april 1981.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1. Det statueres, at kongeriget Belgien ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 75/440 af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne, har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten.

2. Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kongeriget Belgien har givet møde i sagen uden at nedlægge nogen udtrykkelig påstand.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har gjort gældende, at direktivers bindende karakter indebærer, at medlemsstaterne er forpligtet til at overholde de i direktiverne fastsatte frister for udstedelsen af internretlige gennemførelsesbestemmelser. Ifølge Domstolens faste praksis, navnlig således som den kommer til udtryk i sag 52/75 (Sml. 1976, s. 277), sag 10/76 (Sml. 1976, s. 1359), sag 163/78 (Sml. 1979, s. 771), sagerne 42 og 43/80 (endnu utrykte), skal traktatens og den afledede fællesskabsrets regler følges uden hensyn til, at der er vanskeligheder i arbejdet med at reformere kompetencefordelingen mellem centralstyret og de regionale eller lokale institutioner. En medlemsstat overtræder traktaten ganske uanset hvad det er for et af dens organer, der med sine handlinger eller undladelser har bevirket, at forpligtelsen ikke er blevet opfyldt. Belgiens traktatbrud bekræftes i det foreliggende tilfælde af mangelen på nøjagtige oplysninger om, hvor lang tid der vil hengå, før de belgiske myndigheder vil kunne vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktivet.

Den belgiske regering har erkendt, at en medlemsstat ifølge Domstolens praksis ikke kan påberåbe sig indre vanskeligheder til støtte for, at frister for gennemførelse af direktiver ikke overholdes. Den har imidlertid fremhævet, at Fællesskabets institutioner bør tage hensyn til, at den befinder sig i en ekstraordinær situation for så vidt som dens undladelse skyldes, at det er umuligt at vedtage nye generelle regler, så længe de kompetente administrative myndigheder, der er skabt ved den institutionelle reform, ikke kan fungere.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. november 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. december 1981.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 6. april 1981, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 75/440 af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 34), har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i henhold til traktatens artikel 189, stk. 3.

2 Ifølge direktivets artikel 10 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige bestemmelser for at efterkomme direktivet i kraft inden to år efter dets meddelelse; denne frist udløb i det foreliggende tilfælde den 18. juni 1977.

3 Den belgiske regering bestrider ikke, at den ikke har opfyldt denne forpligtelse. Den har anmodet Domstolen om »at tage til efterretning, at det omhandlede direktiv allerede er omfattet af regler, der delvis gennemfører det«, men af dens egne på et senere tidspunkt fremlagte oplysninger følger, at de bestemmelser, den har vedtaget, ikke gælder iværksættelsen af Rådets direktiv 75/440.

4 Den belgiske regering har i sin begrundelse for den manglende gennemførelse i første række henvist til, at en række vigtige institutionelle reformer er under gennemførelse, og at disse bl.a. på det område, der omfattes af det omhandlede direktiv, indebærer en fordeling af beføjelser mellem hhv. centralstyrets og regionernes organer. Direktivet vil ikke kunne gennemføres, før de nye institutioner bliver i stand til at udøve deres beføjelser i praksis.

5 De nævnte omstændigheder kan vel forklare de vanskeligheder, som gennemførelsen af direktivet giver anledning til, men de kan dog ikke medføre, at der ikke som påstået foreligger et traktatbrud fra kongeriget Belgiens side. Ifølge Domstolens faste praksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden

til støtte for, at forpligtelser i henhold til fællesskabsdirektiver ikke overholdes.

6 Endvidere bemærkes til det af den belgiske regering fremførte vedrørende den ekstraordinære situation, at den belgiske sundheds- og miljøminister den 14. november 1979 i sit svar på den i traktatens artikel 169, stk. 1, omhandlede begrundede udtalelse anmodede Kommissionen om at give kongeriget Belgien en frist på yderligere ét år med henblik på indførelsen af de nationale retsregler, der var nødvendige for at gennemføre direktivet, hvilke regler skulle være trådt i kraft i juni 1977, og at Kommissionen først så sent som den 6. april 1981 anlagde sag ved Domstolen i medfør af traktatens artikel 169, stk. 2.

7 Det må derfor fastslås, at kongeriget Belgien ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 75/440 af 16. juni 1975, har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i henhold til traktaten.

Sagens omkostninger

8 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgte har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Kongeriget Belgien har ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 75/440 af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overflade-

vand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 34), undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i henhold til traktaten.

2. Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. februar 1982.

A. Van Houtte
Justitssekretær

G. Bosco
Formand for første afdeling, fungerende præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI

(se sag 68/81, s. 159)