

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 30. april 1996 *

1. I denne sag har Parlamentet nedlagt påstand om annullation af Rådets direktiv 94/43/EF af 27. juli 1994 om affattelsen af bilag VI til direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler¹. Parlamentet har herved gjort gældende, at vedtagelsen af direktivet er sket under tilsidesættelse af dets beføjelser, idet Rådet har ændret de forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne ved andre direktiver, skønt der til en ændring af disse direktiver skulle have været anvendt en lovgivningsprocedure, hvorefter Parlamentet skal høres. Parlamentet har dernæst anført, at direktivet under alle omstændigheder tilsidesætter begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.

De relevante fællesskabsbestemmelser

3. Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler² (herefter »grunddirektivet«), som er vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 43, fastlægger de regler, medlemsstaterne skal anvende med hensyn til godkendelse, markedsføring, anvendelse og kontrol af plantebeskyttelsesmidler. I henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, godkender medlemsstaterne kun plantebeskyttelsesmidler, når visse betingelser er opfyldt, navnlig når:

»a) de aktive stoffer er anført i bilag I, og betingelserne deri er opfyldt, og det for så vidt angår litra b), c), d) og e) ved anvendelse af de i bilag VI omhandlede ensartede principper

2. Af hensyn til forståelsen af de argumenter, der er anført til støtte for parternes synspunkter, skal jeg først redegøre for formålet med og indholdet af de relevante fællesskabsbestemmelser, navnlig det anfægtede direktiv.

b) er fastslået på grundlag af den foreliggende videnskabelige og tekniske viden

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 227, s. 31.

2 — EFT L 230, s. 1.

og påvist ud fra en vurdering af det i bilag III omhandlede dossier, at de ved anvendelse i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, og under hensyntagen til alle normale forhold, hvorunder de vil kunne anvendes, samt følgerne af denne anvendelse

— deres indvirkning på arter uden for målgruppen

...«

...

iv) ikke har nogen direkte eller indirekte skadelig virkning på menneskers eller dyrs sundhed (f.eks. gennem drikkevand, fødevarer eller foder) eller på grundvandet

v) ikke har nogen uacceptabel indvirkning på miljøet, idet der især tages hensyn til følgende aspekter:

— skæbne og udbredelse i miljøet, navnlig kontamination af vand, herunder drikkevand og grundvand

I artikel 4 bestemmes det endvidere af betydning for denne sag, at godkendelsen i det mindste nærmere skal angive de krav, der skal sikre overholdelse af bestemmelserne i stk. 1, litra b) (stk. 2), og at medlemsstaterne skal drage omsorg for, at det ved officielle eller officielt anerkendte prøver og analyser udført under relevante landbrugsmæssige, plantesundhedsmæssige og miljømæssige forhold fastslås, at disse krav er opfyldt (stk. 3). Godkendelserne, som gives for et bestemt tidsrum på højst ti år, kan tages op til fornyet vurdering på et hvilket som helst tidspunkt, hvis der er tegn på, at et eller flere af de i stk. 1 omhandlede krav ikke længere er opfyldt (artikel 4, stk. 5 og 6).

I de efterfølgende artikler 5 og 6 fastlægges dernæst betingelserne for optagelse af aktive stoffer i bilag I, som netop vedrører »aktive stoffer, som må indgå i plantebeskyttelsesmidler«. Artikel 10, stk. 1, fastslår derimod princippet om gensidig anerkendelse af de godkendelser, der er givet af medlemsstaterne, og fastlægger nærmere regler herom. Endelig bestemmer artikel 18, at »Rådet, der

træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, fastlægger de i bilag VI nævnte ensartede principper«.

Indtil dette er gjort, finder de bestemmelser i nærværende direktiv, som vedrører vandbeskyttelse, anvendelse som overgangsbestemmelser.

4. Disse ensartede principper, som er nødvendige for at sikre, at medlemsstaterne anvender kravene i grunddirektivets artikel 4, stk. 1, på ensartet måde, når de træffer beslutning om plantebeskyttelsesmidler, er fastsat ved direktiv 94/43, dvs. det direktiv, som Parlamentet påstår annulleret.

Med henblik på den foreliggende sag er det formålstjenligt først at gengive indholdet af de sidste fire betragtninger til direktivet, som lyder således:

Det er vigtigt at vurdere virkningen af anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler på grundvandet, men de forhåndenværende modeller gør det ikke muligt tilstrækkelig nøjagtigt at anslå den forventede koncentration i grundvandet; det er derfor nødvendigt at tage bestemmelserne i del C, punkt 2.5.1.2, litra b), i bilag VI til direktiv 91/414/EØF op til fornyet overvejelse, så snart det bliver muligt at anslå denne koncentration præcist ved hjælp af modeller, som er godkendt på fællesskabsplan.«

»Bestemmelserne i nærværende direktiv vedrørende vandbeskyttelse berører ikke de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af direktiverne om vandbeskyttelse, navnlig direktiv 75/440/EØF, 80/68/EØF og 80/778/EØF.

Det er nødvendigt at tage ovennævnte direktiver op til fornyet overvejelse, og det bør gøres snarest muligt.

Dernæst skal jeg omtale de bestemmelser, som anfægtes under den foreliggende sag, og som — for så vidt angår indvirkningen på miljøet — vedrører grundvand. Disse bestemmelser findes i bilag VI, dels i del B, der vedrører vurderingen af de oplysninger, der er givet til støtte for ansøgningerne om godkendelse (punkt B 2.5.1.2), dels i del C, der vedrører beslutningsprocessen (punkt C 2.5.1.2).

Punkt B 2.5.1.2 bestemmer:

litraer for den foreliggende sag, finder jeg det hensigtsmæssigt at gengive deres fulde ordlyd:

»Medlemsstaterne vurderer muligheden for, at plantebeskyttelsesmidlet kan komme i kontakt med grundvand, som er beregnet til fremstilling af drikkevand, under de påtænkte brugsbetingelser; hvis denne mulighed foreligger, anslår medlemsstaterne ved hjælp af en passende EF-godkendt beregningsmodel koncentrationen af det aktive stof og de relevante metabolitter, nedbrydnings- og reaktionsprodukter, der kan forventes i grundvandet på eller fra det sted, hvor midlet påtænkes anvendt, efter anvendelse af plantebeskyttelsesmidlet under de påtænkte brugsbetingelser.

I mangel af en EF-godkendt beregningsmodel baserer medlemsstaterne især deres vurdering på resultaterne af undersøgelser af mobilitet og persistens i jord, jf. bilag II og III.«

a) Godkendelse vil kun blive meddelt i følgende tilfælde:

1) Hvis der ikke foreligger hensigtsmæssige og relevante monitoringsoplysninger om plantebeskyttelsesmidlets påtænkte brugsbetingelser, og hvis vurderingen viser, at den koncentration af det aktive stof eller af de relevante metabolitter, nedbrydnings- eller reaktionsprodukter, som efter anvendelse af plantebeskyttelsesmidlet under de påtænkte brugsbetingelser må forventes i grundvand, som er beregnet til fremstilling af drikkevand, ikke overstiger den mindste af følgende koncentrationer:

Punkt C 2.5.1.2 består af fire litraer, som henholdsvis vedrører: a) de betingelser, der skal være opfyldt, for at der kan meddeles godkendelse; b) muligheden for at meddele en betinget godkendelse, som gælder i højst fem år; c) muligheden for at meddele en ny betinget godkendelse; d) muligheden for til enhver tid at indføre hensigtsmæssige krav eller restriktioner under hensyn til lokale forhold. Når henses til betydningen af disse

i) den maksimalt tilladelige koncentration, der er fastsat ved Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand, eller

ii) den maksimale koncentration, som Kommissionen har fastsat ved optagelsen af det aktive stof i bilag I på grundlag af relevante, herunder navnlig toksikologiske, oplysninger, eller hvis der ikke er fastsat en sådan, en koncentration svarende til en tiendedel af den ADI, der blev fastsat, da det aktive stof blev optaget i bilag I.

artikel 10, stk. 1, og som gælder i højst fem år, hvis betingelserne i nr. 1 eller 2 nedenfor er opfyldt:

2) Hvis der foreligger hensigtsmæssige og relevante monitoringsoplysninger om plantebeskyttelsesmidlets påtænkte brugsbetingelser, og hvis det på grundlag heraf kan konkluderes, at koncentrationen af det aktive stof eller af de relevante metabolitter, nedbrydnings- og reaktionsprodukter i grundvand, der er beregnet til fremstilling af drikkevand, i praksis efter anvendelse af plantebeskyttelsesmidlet under de påtænkte brugsbetingelser ikke overstiger eller ikke længere overstiger og ikke vil kunne overstige den relevante maksimale koncentration som omhandlet i nr. 1 ovenfor.

1) Hvis der ikke foreligger hensigtsmæssige og relevante monitoringsoplysninger om plantebeskyttelsesmidlets påtænkte brugsbetingelser, er meddelelse af betinget godkendelse underlagt følgende krav:

i) vurderingen skal vise, at den koncentration af det aktive stof eller de relevante metabolitter og nedbrydnings- eller reaktionsprodukter, som efter anvendelse af midlet under de påtænkte brugsbetingelser må forventes i grundvand, der er beregnet til fremstilling af drikkevand, ikke overstiger den maksimale koncentration, som omhandlet i litra a), nr. 1, nr. ii), og

b) Uanset bestemmelserne i litra a) og hvis koncentrationen, som omhandlet i litra a), nr. 1, nr. ii), overstiger koncentrationen, som omhandlet i litra a), nr. 1, nr. i), kan der kun meddeles betinget godkendelse, som ikke er nogen godkendelse, som omhandlet i direktivets

ii) det skal sikres, at et passende monitoringsprogram, der omfatter de områder, der kan tænkes at blive forurenede, iværksættes eller bliver videreført i medlemsstaten på grundlag af en vurdering i henhold til relevante

stikprøve- og analysemetoder af, om den maksimale koncentration, som omhandlet i litra a), nr. 1, nr. i), er overskredet; det hører under medlemsstaternes kompetence at træffe afgørelse om, hvem der skal afholde udgifterne til monitoringsprogrammet

selv om de i litra b), nr. 1, nr. iii), omhandlede betingelser eller restriktioner finder anvendelse.

iii) i relevante tilfælde skal der til godkendelsen knyttes betingelser eller restriktioner for anvendelse af det pågældende produkt, som skal angives på etiketten, under hensyn til fytosanitære, dyrkningsmæssige og miljømæssige forhold, herunder klimaforhold, i det påtænkte anvendelsesområde

iv) om nødvendigt skal den betingede godkendelse ændres eller tilbagekaldes i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 5 og 6, hvis monitoringsresultaterne viser, at koncentrationen af det aktive stof eller af de relevante metabolitter, nedbrydnings- eller reaktionsprodukter efter anvendelse af plantebeskyttelsesmidlet under de påtænkte brugsbetingelser overstiger koncentrationen i grundvand, der er beregnet til fremstilling af drikkevand, som omhandlet i litra a), nr. 1, nr. i),

2) Hvis der foreligger hensigtsmæssige og relevante monitoringsoplysninger om plantebeskyttelsesmidlets brugsbetingelser, og hvis det på grundlag heraf kan konkluderes, at der efter anvendelse af plantebeskyttelsesmidlet under de påtænkte brugsbetingelser ikke er risiko for, at koncentrationen af det aktive stof eller af de relevante metabolitter, nedbrydnings- eller reaktionsprodukter i grundvand, der er beregnet til fremstilling af drikkevand, i praksis overstiger den maksimale koncentration, som omhandlet i litra a), nr. 1, nr. ii), er meddelelse af betinget godkendelse underlagt følgende krav:

i) der skal foretages en forudgående undersøgelse af, i hvilket omfang der er risiko for, at den maksimale koncentration, som omhandlet i litra a), nr. 1, nr. i), overskrides, og af de faktorer, der er skyld heri

ii) det skal sikres, at et passende program, indført i kraft af aktioner, som omhandlet i litra b),

nr. 1, nr. ii), iii) og iv), iværksættes eller bliver videreført i medlemsstaten, således at der er sikkerhed for, at koncentrationen i praksis ikke overstiger den maksimalt tilladelige koncentration, som omhandlet i litra a), nr. 1, nr. i).

- c) Hvis monitoringsresultaterne ved udløbet af den betingede godkendelse viser, at koncentrationen i grundvand, der er beregnet til fremstilling af drikkevand, af det aktive stof eller de relevante metabolitter, nedbrydnings- eller reaktionsprodukter som følge af anvendelse af plantebeskyttelsesmidlet på de påtænkte brugsbetingelser, i praksis er faldet til et niveau, der ligger tæt på den maksimalt tilladelige koncentration, som omhandlet i litra a), nr. 1, nr. i), og hvis det forventes, at andre ændringer i de påtænkte brugsbetingelser måtte give sikkerhed for, at den forventelige koncentration vil falde til under denne maksimale koncentration, kan der meddeles en ny betinget godkendelse med disse nye ændringer i en enkelt periode på højst fem år.

- d) En medlemsstat kan til enhver tid indføre hensigtsmæssige krav eller restriktioner for anvendelse af produktet under hensyn til lokale fytosanitære, dyrkningsmæssige og miljømæssige forhold, herunder klimaforhold, for at overholde betingelserne for koncentration i drikkevand, som omhandlet i litra a), nr. 1, nr. i), i overensstemmelse med direktiv 80/778/EØF.³

5. I den foreliggende sag er der desuden tre rådsdirektiver vedrørende kvaliteten og/eller beskyttelsen af vand, der har betydning: a) direktiv 75/440/EØF af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne³; b) direktiv 80/68/EØF af 17. december 1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer⁴; c) det allerede nævnte direktiv 80/778/EØF om kvaliteten af drikkevand⁵. De pågældende tre direktiver har fælles hjemmel, nemlig traktatens artikel 100 og 235.

- a) Direktiv 75/440 vedrører de krav, som overfladeferskvand, der benyttes eller er bestemt til at blive benyttet til fremstilling af drikkevand, skal opfylde efter en hensigtsmæssig behandling. Direktivet, som ikke finder anvendelse på grundvand, brakvand og vand til genforsyning af de vandforsynede underjordiske lag, definerer drikkevand som »alt overfladevand, der er bestemt til menneskeligt forbrug, og som leveres gennem et fordelingsnet til alment brug« (artikel 1, stk. 2).

- b) Direktiv 80/68 definerer grundvand som: »alle former for vand under jordens overflade, i mætningszonen og i direkte kontakt med jordoverfladen eller undergrunden«

3 — EFT L 194, s. 34.

4 — EFT 1980 L 20, s. 43.

5 — EFT L 229, s. 11.

[artikel 1, stk. 2, litra a)]. Efter dette direktiv, som klassificerer farlige stoffer i to særskilte lister, skal medlemsstaterne dels forhindre tilførsel til grundvandet af farlige stoffer nævnt i liste I, dels begrænse tilførsel til grundvandet af stoffer nævnt i liste II, for at undgå forurening af grundvandet (artikel 3).

direkte eller indirekte forringelse af drikkevandets nuværende kvalitet eller forøgelse af forureningen af vand, der anvendes til fremstilling af drikkevand« (artikel 11), og at foretage en regelmæssig kontrol af alle former for drikkevand, der udføres på det stadium, hvor vandet stilles til rådighed for brugeren, med henblik på at efterprøve, om det opfylder direktivets krav (artikel 12).

c) Direktiv 80/778, som ikke gælder for mineralvand og vand til medicinsk brug, definerer drikkevand som »alle former for vand, der anvendes til dette formål enten ubehandlet eller efter behandling uanset oprindelse, hvad enten det drejer sig om vand, der leveres til drikkevandsformål, eller om vand, der anvendes i en virksomhed, der fremstiller levnedsmidler ... og som påvirker det færdige levnedsmiddels sundhedsmæssige egnetthed« (artikel 2). I samme direktiv præciseres det af betydning for denne sag, at det for så vidt angår parametrene i bilag I tilkommer medlemsstaterne at fastsætte de værdier, der skal gælde for drikkevand; med hensyn til nogle af disse parametre må de værdier, der fastsættes, ikke være højere end de værdier, der er anført for hvert af dem i kolonnen »tilladt maksimal koncentration« i bilag I (artikel 7). Medlemsstaterne kan fastsætte undtagelser fra direktivet i de heri angivne tilfælde (artikel 9 og 10).

Parlamentets anbringender

6. Til støtte for påstanden om annullation har Parlamentet fremsat tre anbringender. Nærmere bestemt gør det gældende, at Rådet ved vedtagelsen af den anfægtede retsakt: a) har ændret de forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne ved grunddirektivet, uden at benytte sig af den lovgivningsprocedure, som indebærer, at Parlamentet skal høres; b) under samme omstændigheder har ændret de forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne ved direktiv 80/778/EØF; c) har undladt at angive en begrundelse for den omhandlede ændring og herved har tilsidesat traktatens artikel 190.

Endelig er det pålagt medlemsstaterne at sikre, at gennemførelsen af direktivets bestemmelser »i intet tilfælde kan medføre

I korthed er Parlamentet af den opfattelse, at dets beføjelser er tilsidesat som følge af selve det faktum, at et gennemførelsesdirektiv, det anfægtede direktiv, har ændret grunddirektivet og direktiv 80/778. Da det første direktiv

er udstedt med hjemmel i traktatens artikel 43 og det andet med hjemmel i traktatens artikel 100 og 235, skulle de samme bestemmelser nemlig have været anvendt som hjemmel ved ændring af direktiverne, og de kræver — som jeg næppe behøver at nævne — høring af Parlamentet.

8. Det er givet, at retten til at blive hørt i henhold til en bestemmelse i traktaten er en af Parlamentets beføjelser, og at det første og det andet anbringende derfor uden tvivl opfylder den nævnte forudsætning. Parlamentet har nemlig hermed villet påvise, at det anfægtede direktiv er i strid med visse bestemmelser i grunddirektivet, til hvis ændring der krævedes hjemmel i traktatbestemmelser, hvorefter Parlamentet skal høres.

Formaliteten

7. Rådet har — selv om det ikke formelt har nedlagt påstand om afvisning — understreget, at sagen kun kan antages til realitetsbehandling i det omfang, formålet med den er at beskytte Parlamentets beføjelser, og den alene støttes på, at disse beføjelser er blevet tilsidesat.

9. I den forbindelse giver anbringendet om, at begrundelsespligten er tilsidesat, imidlertid anledning til større usikkerhed. Parlamentet har i det væsentlige gjort gældende, at en utilstrækkelig eller fejlagtig begrundelse for en retsakt, hvis vedtagelse kan skade dets beføjelser, i sig selv udgør en selvstændig tilsidesættelse af disse. Det har især anført, at det af de sidste fire betragtninger til det anfægtede direktiv fremgår, at der fuldt ud er taget hensyn til dets beføjelser, hvorimod dette ikke er tilfældet. Heraf udleder den sagsøgende institution, at en sådan begrundelse heller ikke gør det muligt for den at udøve den prøvelsesret, som traktaten har tillagt den.

I den forbindelse skal jeg indledningsvis anføre, at forudsætningen for, at Parlamentet kan anlægge annullationssøgsmål — som Domstolen har fastslået — er opfyldt, »såfremt Parlamentet i tilstrækkelig grad klargør, hvilken af dets beføjelser der tilsigtes værnet, og hvorledes denne beføjelse efter dets opfattelse er blevet tilsidesat«⁶.

Rådet imødegår dette argument med, at en eventuel tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190 i hvert fald ikke kan anses for at udgøre en selvstændig tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser. Parlamentet kan ikke gøre gældende,

6 — Jf. senest dom af 13.7.1995, sag C-156/93, Parlamentet mod Kommissionen, Sml. I, s. 2019, præmis 10.

at der foreligger en sådan tilsidesættelse i tilfælde, hvor hjemmelen til en retsakt ikke kræver dets deltagelse i lovgivningsproceduren. Rådet tilføjer, at der under alle omstændigheder er otte betragtninger til det anfægtede direktiv, hvoraf den begrundelse, der har ført til dets vedtagelse, klart fremgår.

— når det har medvirket til at vedtage grunddirektivet — at efterprøve, om det anfægtede direktiv er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, antages at klargøre dette?

10. I den forbindelse skal jeg først og fremmest bemærke, at Domstolen har afvist en sag anlagt af Parlamentet i det omfang, den støttedes på artikel 190, idet den anførte, at »Parlamentet har nemlig ikke i forbindelse med anbringendet om, at de anfægtede bestemmelser er utilstrækkeligt begrundet efter reglerne i denne artikel, i tilstrækkelig grad klargjort, på hvilken måde en sådan tilsidesættelse — såfremt den foreligger — kan udgøre en tilsidesættelse af dets beføjelser«⁷.

Men kan den påstand, at en utilstrækkelig eller fejlagtig begrundelse for en retsakt — hvis vedtagelse eventuelt ville kunne udgøre en tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser — udgør en selvstændig tilsidesættelse af disse, antages i tilstrækkelig grad at klargøre, på hvilken måde en sådan tilsidesættelse af begrundelsespligten — såfremt den foreligger — kan udgøre en tilsidesættelse af dets beføjelser? Og kan Parlamentets påståede ret til

11. Disse spørgsmål kan kun besvares benægtende. Det fremgår nemlig af selve de argumenter, Parlamentet har anført, at den eventuelle tilsidesættelse af begrundelsespligten slet ikke udgør en selvstændig tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser. Det må navnlig udelukkes, at den påståede ret til at efterprøve, om det anfægtede direktiv er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser — også såfremt Parlamentet ikke medvirker til vedtagelsen — kan opfattes som en beføjelse for Parlamentet. Hvis Parlamentets beføjelser omfattede retten til at efterprøve, om fællesskabsretten var gennemført korrekt, på grund af den politiske kontrol, traktaten overlader det til Parlamentet at udføre, eller på grund af, at det har deltaget i lovgivningsproceduren for så vidt angår andre retsakter vedrørende samme sektor, ville det få en næsten generel ret til at anlægge annullationssøgsmål ved Domstolen, hvilket er udelukket dels som følge af ordlyden af artikel 173, stk. 3, som ændret ved Maastricht-traktaten, dels som følge af retspraksis på området⁸.

Efter det anførte skal jeg derfor foreslå, at sagen afvises, for så vidt angår anbringendet

7 — Jf. dom af 13.7.1995 (nævnt i fodnote 6), præmis 11.

8 — Jf. bl.a. dom af 2.3.1994, sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, præmis 12, af 28.6.1994, sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2857, præmis 14 og 15, og ovennævnte dom af 13.7.1995, præmis 10.

om tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190.

Realiteten

a) *Anbringendet om, at der er sket en ændring af grunddirektivet*

12. Parlamentet har, som allerede antydnet, gjort gældende, at det anfægtede direktiv — langt fra blot at være et gennemførelsesdirektiv til grunddirektivet — i virkeligheden har ændret dettes rækkevidde. Følgelig burde det ikke have været vedtaget på grundlag af grunddirektivets artikel 18, stk. 1⁹, men efter samme procedure som det direktiv, som antages at være ændret, dvs. på grundlag af traktatens artikel 43.

⁹ — Som jeg har nævnt, foreskriver denne bestemmelse netop, at Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, fastlægger de i bilag VI nævnte ensartede principper. Der er altså tale om et tilfælde, hvor Rådet har gjort brug af muligheden for i henhold til traktatens artikel 145 at forbeholde sig retten til selv at udøve beføjelsen til at gennemføre de forskrifter, det har udfærdiget. I den forbindelse skal jeg bemærke, at Parlamentet under retsforhandlingerne i det mindste har antydnet, at der ikke er givet den nødvendige og indgående begrundelse herfor, som kræves efter Domstolens praksis (dom af 24.10.1989, sag 16/88, Sml. s. 3457, præmis 10). Der er under alle omstændigheder ikke rejst en særlig kritik af denne eventuelle tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser.

I den forbindelse skal jeg indledningsvis anføre, at det ifølge Domstolens faste praksis »ikke [kan] kræves, at alle enkeltheder i forordningerne vedrørende den fælles landbrugspolitik skal udfærdiges af Rådet ifølge proceduren i traktatens artikel 43. Denne bestemmelse er overholdt, når de væsentlige elementer på det område, som skal reguleres, er blevet fastlagt i overensstemmelse med den i bestemmelsen foreskrevne procedure, hvorimod gennemførelsesbestemmelserne for grundforordningerne kan udstedes efter en anden fremgangsmåde [end den, der er foreskrevet i traktatens artikel 43] ... En gennemførelsesforordning ... der er vedtaget uden høring af Parlamentet, skal imidlertid være i overensstemmelse med de væsentlige elementer, som på området er blevet fastlagt i grundforordningen efter høring af Parlamentet«¹⁰. For så vidt angår den foreliggende sag betyder dette, at det må undersøges, om de omtvistede bestemmelser i bilag VI blot er gennemførelsesbestemmelser til grunddirektivet eller ændrer væsentlige principper heri.

13. Det står fast, at mens artikel 4, stk. 1, litra b), i grunddirektivet bl.a. pålægger medlemsstaterne at drage omsorg for, at plantebeskyttelsesmidler kun godkendes, når »de ikke har nogen direkte eller indirekte skadelig virkning ... på grundvandet« og »ikke har nogen uacceptabel indvirkning på miljøet ... navnlig kontamination af vand, herunder drikkevand og grundvand«, henviser det

¹⁰ — Jf. bl.a. dom af 16.6.1987, sag 46/86, Romkes, Sml. s. 2671, præmis 16, og ovennævnte dom af 13.7.1995, præmis 18.

anfægtede direktiv — i punkt B 2.5.1.2 og C 2.5.1.2 i bilaget — kun til »grundvand, som er beregnet til fremstilling af drikkevand«. De nævnte bestemmelser i bilaget indskrænker altså arten af grundvand, der tages i betragtning for så vidt angår virkningerne af de plantebeskyttelsesmidler, der anmodes om godkendelse af.

fortsat sikres af det sidstnævnte direktiv, hvis bestemmelser slet ikke berøres af det anfægtede direktiv. Dette har derfor slet ikke forringet beskyttelsesniveauet for grundvandet, som tværtimod bliver forøget, om end kun for grundvand, som er beregnet til fremstilling af drikkevand.

Efter Parlamentets opfattelse — hvorefter de omhandlede bestemmelser forringer beskyttelsesniveauet for grundvandet, som defineret i artikel 1 i direktiv 68/80 — var Rådet derimod forpligtet til at fastlægge ensartede principper for hvert af de forskellige krav, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra b), i grunddirektivet, og dermed også for grundvand, som ikke er beregnet til fremstilling af drikkevand. Ellers kunne Rådet ikke foretage en sådan ændring af grunddirektivet uden at følge proceduren i traktatens artikel 43.

Rådet erkender således, at det anfægtede direktiv ikke er udtømmende i forhold til grunddirektivets artikel 4, stk. 1, litra b), men finder, at denne blotte omstændighed ikke kan bevirke, at det må karakteriseres som ulovligt. Rådet har navnlig gjort gældende, at en gennemførelsesretsakts lovlighed kun kan anfægtes, hvis den ligger uden for rammerne for gennemførelsen af de principper, der er fastsat i grundretsakten, og ikke i den omvendte situation, som netop foreligger med hensyn til det anfægtede direktiv; dette bekræftes af Domstolens praksis, navnlig af en dom af 23. februar 1995 ¹¹.

14. Rådet har på sin side anført, at det — til forskel fra, hvad der er foreskrevet med hensyn til overfladevand og grundvand, som er beregnet til fremstilling af drikkevand — ikke har anset en harmonisering af de kriterier, der skal anvendes for så vidt angår virkningerne på grundvand, som ikke er beregnet til fremstilling heraf, for tvingende nødvendig. Rådet bestrider imidlertid, at det anfægtede direktiv medfører en forringelse af beskyttelsesniveauet for grundvand, som defineret i artikel 1 i direktiv 68/80, idet det gør gældende, at beskyttelsen af grundvandet

15. Jeg vil med det samme sige, at jeg ikke deler Rådets opfattelse. Jeg mener nemlig, at det slet ikke kan udelukkes, at en gennemførelsesretsakt er ulovlig, blot fordi den — langt fra at ligge uden for rammerne for gennemførelsen af de principper, der er fastsat i grundretsakten — er begrænset til gennemførelsen af nogle principper og ikke af andre.

11 — Forenede sager C 54/94 og C 74/94, Cacchiarelli og Stanghellini, Sml. 1, s. 391, præmis 14.

Tilbage står nemlig, at gennemførelsesretsakten skal være i overensstemmelse med de væsentlige elementer, der er fastlagt i grundretsakten, og at en lakune i gennemførelsesforanstaltningen også kan bevirke, at dette krav tilsidesættes. Denne konklusion er absolut ikke i modstrid med den af Rådet nævnte dom, som er blevet til i en helt anden sammenhæng, der slet ikke er relevant her ¹².

Jeg vil dernæst tilføje, at jeg heller ikke forstår Rådets påstand om, at beskyttelsen af grundvandet fortsat sikres af direktiv 80/68, og at den derfor ikke forringes af det anfægtede direktiv, idet sidstnævnte lader direktivets bestemmelser uændrede. I den forbindelse skal jeg blot bemærke, at den foreliggende sag ikke drejer sig om det anfægtede direktivs forenelighed med direktiv 80/68, men om det forhold, at der i det anfægtede direktiv ikke er taget hensyn til beskyttelsen af andet grundvand end grundvand, der er beregnet til fremstilling af

drikkevand, for så vidt angår plantebeskyttelsesmidlers virkninger på grundvandet.

16. I betragtning af, at meddelelse af godkendelse efter grunddirektivet udtrykkeligt gøres betinget af en undersøgelse af de virkninger, disse midler kan have, *også* på grundvandet, må jeg konkludere, at Parlamentets anbringende er velbegrundet. Efter min mening er det anfægtede direktiv nemlig ikke i overensstemmelse med de væsentlige elementer på det pågældende område, idet det undlader at tage hensyn til alle former for grundvand. For så vidt som hensynet til miljøet — herunder grundvand — efter direktivet er en af de væsentlige betingelser for, at der kan meddeles godkendelse, udgør denne undladelse med andre ord en væsentlig ændring af den holdning, der ligger bag grunddirektivet, og af dets principper.

Denne konklusion bekræftes af direktivets begrundelse, hvori det præciseres, at »bestemmelserne om godkendelse skal sikre et højt beskyttelsesniveau, idet godkendelse af plantebeskyttelsesmidler navnlig skal nægtes, hvis disse midler ikke er blevet tilstrækkeligt undersøgt med hensyn til deres risiko for sundhed, *grundvand* og miljø; [og at] hensynet til beskyttelse af mennesker, dyr og miljø *går forud* for hensynet til produktionsforbedring« ¹³.

12 — Gennemførelsesforanstaltningen til det grunddirektiv, der var relevant i denne sag — Rådets direktiv 90/642/EØF af 27.11.1990 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i visse produkter af vegetabilsk oprindelse, herunder frugt og grøntsager (EFT L 350, s. 71) — vedrører nemlig ikke alle de pesticider, der kan være omfattet af grunddirektivets anvendelsesområde. I denne sag, hvor gennemførelsesdirektivets lovlighed i øvrigt absolut ikke var genstand for diskussion, fastslog grunddirektivet i begrundelsen (jf. tiende betragtning) kun et krav om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for »visse aktive stoffer«, hvorfor det ved gennemførelsesdirektivet vedtagne bilags mangel på udtømmende karakter, som Rådet har påberåbt sig for at drage en parallel til den foreliggende sag, er i fuld overensstemmelse med grunddirektivet.

13 — Niende betragtning til direktivet. Min fremhævelse.

b) *Anbringendet om, at der er sket en ændring af direktiv 80/778*

17. Med det andet anbringende har Parlamentet gjort gældende, at punkt C 2.5.1.2, litra a) og b), indebærer en tilsidesættelse af dets beføjelser i to henseender, for så vidt som medlemsstaterne efter disse bestemmelser kan meddele betinget godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, hvoraf den koncentration, der må forventes i grundvand, der er beregnet til fremstilling af drikkevand, ikke overholder den maksimalt tilladelige koncentration, der er fastsat ved direktiv 80/778.

Dels ændrer disse bestemmelser nemlig grunddirektivets artikel 4, stk. 1, litra b), hvis udtryk »skadelig virkning« og »uacceptabel indvirkning« kun kan fortolkes i lyset af de relevante bestemmelser, der finder anvendelse, navnlig de bestemmelser, hvori den maksimalt tilladelige koncentration af pesticider i drikkevand er fastsat. Dels kan medlemsstaterne efter de samme bestemmelser godkende plantebeskyttelsesmidler under omstændigheder, der er i modstrid med forskrifterne i direktiv 80/778, idet det navnlig ikke i disse bestemmelser er fastsat, at den maksimalt tilladelige koncentration, der er fastsat ved dette direktiv, skal overholdes.

18. Rådet har til sit forsvar anført, at Parlamentets anbringende bygger på en fejlagtig

fortolkning af forbindelsen mellem det anfægtede direktiv og direktiv 80/778. I den forbindelse anfører Rådet, at det første direktiv er et gennemførelsesdirektiv, der er udstedt under henvisning til artikel 18 i grunddirektivet, som igen har hjemmel i traktatens artikel 43; det er altså et direktiv, som forfølger formål i forbindelse med den fælles landbrugspolitik, og som set ud fra denne synsvinkel fastsætter kriterier, som medlemsstaterne er forpligtet til at overholde, når de tillader markedsføring af plantebeskyttelsesmidler. Det andet direktiv er derimod et harmoniseringsdirektiv, der har hjemmel i traktatens artikel 100 og 235, og som fastsætter betingelserne for, at vand kan være drikkevand, og det forfølger derfor et andet formål. Når henses til, at det omhandlede direktiv har et andet formål, konkluderer Rådet, at den eneste følge af de skadelige virkninger af anvendelsen af godkendte plantebeskyttelsesmidler er, at medlemsstaterne har pligt til at forhindre, at sådant vand anvendes til drikkevand.

Kort sagt anerkender Rådet, at anvendelsen af det anfægtede direktiv kan bevirke en forringelse af drikkevand, men gør gældende, at denne mulighed under alle omstændigheder ikke bevirker, at de to omhandlede direktiver er uforenelige.

19. Efter min mening må der gives Rådet medhold heri. Direktiv 80/778 vedrører nemlig »de krav, som kvaliteten af drikkevand skal opfylde« (artikel 1). Dette betyder, at medlemsstaterne er forpligtet til at sørge

for, at drikkevand opfylder de kvalitetskrav, der er opstillet i direktivet, og altså navnlig, at det sikres, at den »tilladte maksimale koncentration« af de enkelte aktive stoffer, der er fastsat i samme direktiv, overholdes. Når den »tilladte maksimale koncentration« ikke er eller ikke længere bliver overholdt — enten på grund af anvendelsen af det anfægtede direktiv eller af andre grunde — vil den eneste følge heraf være, at vandet ikke længere kan anses for drikkevand.

Parlamentet har heroverfor anført, at man på den måde kan komme i en situation, hvor alle kilder erklæres uegnede til drikkevand, fordi de ikke længere opfylder de kvalitetskriterier, der er fastsat i direktivet. Idet jeg af hele mit hjerte vil ønske, at en så katastrofal forudsigelse aldrig bliver virkelighed, vil jeg minde om, at direktiv 80/778 i definitionen af drikkevand henviser til »alle former for vand, der anvendes til dette formål enten ubehandlet eller *efter behandling*«¹⁴. Det må derfor erkendes, at direktivet selv, ved at tillade medlemsstaterne at behandle vand med henblik på at gøre det til drikkevand, gør det klart, at der ikke er nogen uforenelighed mellem det og det anfægtede direktiv. Man når heller ikke til nogen anden konklusion, hvis man ser på artikel 11 i direktiv 80/778,

hvorefter medlemsstaterne ikke må tillade »direkte eller indirekte forringelse af drikkevandets nuværende kvalitet«. Denne bestemmelse er nemlig ikke relevant, for så vidt som den — som det også er angivet i bestemmelsen — vedrører »gennemførelsen af de bestemmelser, der træffes i medfør af dette direktiv«.

20. Den omstændighed, at det er de samme fællesskabsbestemmelser, der tillader overskridelse af »den maksimalt tilladelige koncentration«, er i sig selv beklagelig, men herudover får den mig til at anse anbringendet for berettiget for så vidt angår det andet aspekt, Parlamentet har henvist til, nemlig med hensyn til grunddirektivets artikel 4, stk. 1, litra b). Jeg kan nemlig ikke se, hvordan det kan gøres gældende, at meddelelse af godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, hvis anvendelse fører til, at »den maksimalt tilladelige koncentration« overskrides, ikke har »nogen direkte eller indirekte skadelig virkning på menneskers eller dyrs sundhed (f.eks. gennem drikkevand, fødevarer eller foder)« eller »nogen uacceptabel indvirkning på miljøet ... navnlig kontamination af vand, herunder drikkevand og grundvand« [grunddirektivets artikel 4, stk. 1, litra b), nr. iv) og v)].

Sammenfattende mener jeg, at det anfægtede direktiv også på dette punkt har ændret

14 — Min fremhævelse.

væsentlige principper i grunddirektivet, af de samme grunde, som er anført vedrørende det første anbringende, altså for så vidt som det ændrer og er i strid med den holdning, der ligger bag grunddirektivet.

21. Efter det således anførte skal jeg derfor foreslå Domstolen at:

- annullere Rådets direktiv 94/43/EF af 27. juli 1994 om affattelsen af bilag VI til direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler
- pålægge Rådet at betale sagens omkostninger.