

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
G. TESAURO
van 30 april 1996 *

1. Met het onderhavige beroep verzoekt het Parlement om nietigverklaring van richtlijn 94/43/EG van de Raad van 27 juli 1994 tot vaststelling van bijlage VI bij richtlijn 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.¹ Volgens het Parlement zijn door de vaststelling van deze richtlijn zijn prerogatieven geschonden, aangezien de Raad de door andere richtlijnen aan de Lid-Staten opgelegde verplichtingen heeft gewijzigd, terwijl voor deze wijziging een wetgevingsprocedure moest worden toegepast die de raadpleging van het Parlement voorschrijft. In ieder geval zou de richtlijn een schending vormen van de motiveringsplicht van artikel 190 van het Verdrag.

2. Voor een goed begrip van de tot staving van de standpunten van partijen aangevoerde argumenten moet allereerst worden herinnerd aan het doel en de inhoud van de relevante gemeenschapsregeling, in het bijzonder van de bestreden richtlijn.

De relevante gemeenschapsregeling

3. Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen² (hierna: „basisrichtlijn”), vastgesteld op de grondslag van artikel 43 van het Verdrag, stelt de regels vast die de Lid-Staten moeten toepassen voor de toelating; het op de markt brengen, het gebruik en de controle van gewasbeschermingsmiddelen. Ingevolge artikel 4, lid 1, van deze richtlijn laten de Lid-Staten een gewasbeschermingsmiddel slechts toe, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, met name indien:

„a) de werkzame stoffen die het bevat in bijlage I zijn vermeld en indien aan de voorwaarden van die bijlage is voldaan; en indien, wat de punten b), c), d) en e) betreft, na toepassing van de uniforme beginselen van bijlage VI;

b) op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis en aan

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1994, L 227, blz. 31.

2 — PB 1994, L 230, blz. 1.

de hand van het onderzoek van het dossier overeenkomstig bijlage III, is vastgesteld dat het middel, wanneer het overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, lid 3, wordt gebruikt en rekening wordt gehouden met alle normale omstandigheden waaronder het kan worden gebruikt, en met de gevolgen van het gebruik:

— de gevolgen voor niet-doelsoorten;

(...)”

(...)

iv) geen schadelijke uitwerking heeft op de gezondheid van mens of dier, hetzij direct, hetzij indirect (bij voorbeeld via drinkwater, voedsel of voer), dan wel op het grondwater;

Voorts bepaalt artikel 4, lid 2, voor zover hier van belang, dat in de toelating ten minste de eisen die ervoor moeten zorgen dat aan het bepaalde in lid 1, onder b, wordt voldaan, nader worden omschreven; en artikel 4, lid 3, bepaalt dat de Lid-Staten erop toezien dat deze eisen worden nageleefd door middel van officiële of officieel erkende proeven en analyses, die worden uitgevoerd onder relevante agrarische, fyto-sanitaire en ecologische omstandigheden. Een toelating, die voor een termijn van ten hoogste tien jaar wordt verstrekt, kan te allen tijde worden herzien, indien blijkt dat niet langer wordt voldaan aan de in lid 1 genoemde eisen (artikel 4, leden 5 en 6).

v) geen voor het milieu onaanvaardbaar effect heeft, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de volgende aspecten:

— de plaats waar het middel in het milieu terecht komt en wordt verspreid, met name voor wat betreft besmetting van het water, met inbegrip van drinkwater en grondwater,

In de artikelen 5 en 6 zijn achtereenvolgens de voorwaarden omschreven waaronder een werkzame stof kan worden opgenomen in bijlage I, betreffende de „werkzame stoffen die mogen worden gebruikt als basis voor gewasbeschermingsmiddelen”. In artikel 10, lid 1, is het beginsel van de wederzijdse erkenning van de door de Lid-Staten verleende toelatingen vastgelegd en de wijze van uitvoering daarvan. Artikel 18 ten slotte

bepaalt: „Op voorstel van de Commissie stelt de Raad, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, de in bijlage VI bedoelde „uniforme beginselen’ vast.”

Overwegende dat in afwachting hiervan de bepalingen van de onderhavige richtlijn inzake de bescherming van water als overgangsbepalingen moeten worden beschouwd;

4. Deze uniforme beginselen, die noodzakelijk zijn om te verzekeren dat de Lid-Staten bij het nemen van beslissingen met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen de in artikel 4, lid 1, van de basisrichtlijn vastgestelde eisen op een uniforme wijze toepassen, zijn neergelegd in richtlijn 94/43, de richtlijn waarvan het Parlement de nietigverklaring verzoekt.

Overwegende dat het van belang is dat het effect van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op het grondwater wordt geëvalueerd, doch dat de thans beschikbare modellen het niet mogelijk maken de te verwachten concentratie in dat water precies te bepalen; dat het derhalve noodzakelijk is de bepalingen van punt C 2.5.1.2 b) van bijlage VI bij richtlijn 91/414/EEG opnieuw in overweging te nemen zodra op communautair niveau beproefde modellen het mogelijk maken deze concentratie exact te bepalen.”

Voor het onderhavige geval moet in de eerste plaats worden herinnerd aan de bewoordingen van de laatste vier overwegingen van de considerans van deze richtlijn, die luiden als volgt:

„Overwegende dat de bepalingen van deze richtlijn betreffende de bescherming van het water geen afbreuk doen aan de verplichtingen die op de Lid-Staten rusten uit hoofde van de richtlijnen betreffende de bescherming van het water, met name de richtlijnen 75/440/EEG, 80/68/EEG en 80/778/EEG;

Vervolgens moet worden herinnerd aan de bepalingen waar het in dit geschil om gaat en die, wat de effecten voor het milieu betreft, betrekking hebben op het grondwater. Deze bepalingen staan in bijlage VI, deel B, betreffende de evaluatie van de tot staving van een aanvraag om toelating te verstrekken gegevens (punt B 2.5.1.2), en deel C, inzake de besluitvorming (punt C 2.5.1.2).

Overwegende dat de bovengenoemde richtlijnen moeten worden herzien en dat hiertoe ten spoedigste moet worden overgegaan;

Punt B 2.5.1.2 bepaalt het volgende:

in te voeren. Gelet op het belang van deze paragrafen voor het onderhavige geding, geef ik de tekst ervan integraal weer:

„De Lid-Staten evalueren of en in hoeverre het gewasbeschermingsmiddel in voor de productie van drinkwater bestemd grondwater kan terecht komen als het overeenkomstig de gebruiksaanwijzing wordt toegepast. Als deze mogelijkheid bestaat, moeten zij met behulp van een geschikt en op communautair niveau beproefd rekenmodel, de concentratie evalueren van de werkzame stof en van de metabolieten, afbraak- en reactieproducten die in het grondwater op de betrokken plaats voorkomen bij toepassing overeenkomstig de gebruiksaanwijzing.

„a) Een toelating wordt uitsluitend in de volgende gevallen verleend:

1. wanneer er geen afdoende en relevante bewakingsgegevens betreffende de voorgestelde gebruiksvoorwaarden van het gewasbeschermingsmiddel beschikbaar zijn en uit de evaluatie blijkt dat, na gebruik van het gewasbeschermingsmiddel volgens de gebruiksaanwijzing, de te verwachten concentratie van de werkzame stof of van de relevante metabolieten, afbraak- of reactieproducten in voor de productie van drinkwater bestemd grondwater de kleinste van de hieronder vermelde concentraties niet overschrijdt:

Bij ontstentenis van een op communautair niveau beproefd rekenmodel baseren de Lid-Staten hun evaluatie in het bijzonder op de resultaten van de onderzoeken naar beweeglijkheid en persistentie in de bodem als bedoeld in de bijlagen II en III.”

Punt C 2.5.1.2 bestaat uit vier paragrafen, die respectievelijk betrekking hebben op: a) de voorwaarden voor de verlening van een toelating; b) de mogelijkheid van verlening van een voorwaardelijke toelating voor ten hoogste vijf jaar; c) de mogelijkheid van verlening van een nieuwe voorwaardelijke toelating; d) de mogelijkheid om, rekening houdende met de plaatselijke omstandigheden, te allen tijde passende voorwaarden of beperkingen

- i) de maximaal toelaatbare concentratie die is vastgesteld bij richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, of

ii) de maximumconcentratie die de Commissie bij opnemings van de werkzame stof in bijlage I op basis van de passende, met name toxicologische, gegevens heeft vastgesteld of, indien geen dergelijke concentratie is vastgesteld, een in microgram per liter vastgesteld niveau, dat gelijk is aan een tiende van de numerieke waarde van de ADI (in microgrammen per kilogram levend gewicht) die is vastgesteld bij de opnemings van de werkzame stof in bijlage I;

toelating is geen toelating in de zin van artikel 10, lid 1, van deze richtlijn.

2. wanneer er wel afdoende en relevante bewakingsgegevens betreffende de voorgestelde gebruiksvoorwaarden van het gewasbeschermingsmiddel beschikbaar zijn en daaruit kan worden geconcludeerd dat, na gebruik van het gewasbeschermingsmiddel volgens de gebruiksaanwijzing, de concentratie van de werkzame stof of van de relevante metabolieten, afbraak- of reactieproducten in voor de produktie van drinkwater bestemd grondwater, in de praktijk de in punt 1 bedoelde relevante maximumconcentratie niet of niet langer overschrijdt en naar alle waarschijnlijkheid ook niet zal overschrijden.

1. Wanneer er geen afdoende en relevante bewakingsgegevens betreffende de voorgestelde gebruiksvoorwaarden van het gewasbeschermingsmiddel beschikbaar zijn, gelden voor elke voorwaardelijke toelating de volgende eisen:

b) Los van het bepaalde onder a) kan, indien de onder a), punt 1 ii) genoemde concentratie hoger ligt dan de onder a), punt 1 i) genoemde concentratie, voor ten hoogste vijf jaar een voorwaardelijke toelating worden verleend, zij het uitsluitend indien is voldaan aan de voorwaarden vervat in de onderstaande punten 1 en 2; deze voorwaardelijke

i) uit de evaluatie moet blijken dat, na gebruik van het gewasbeschermingsmiddel volgens de gebruiksaanwijzing, de te verwachten concentratie van de werkzame stof of van de relevante metabolieten, afbraak- of reactieproducten in voor de produktie van drinkwater bestemd grondwater de onder a) in punt 1 i) bedoelde concentratie niet overschrijdt, en

ii) in de Lid-Staat moet worden gezorgd voor de invoering of de verlenging van een doeltreffend, op relevante bemonsterings- en analysemethoden gebaseerd bewakingsprogramma voor de zones waar

besmettingsgevaar bestaat. Dit programma moet het mogelijk maken om te schatten of de onder a) in punt 1 i) bedoelde maximumconcentratie zal worden overschreden; het is de bevoegdheid van de Lid-Staten te beslissen wie de kosten van bovenbedoeld bewakingsprogramma moet dragen;

iii) in voorkomend geval moet het gebruik van het betrokken produkt worden onderworpen aan beperkingen of voorwaarden, die op het etiket vermeld moeten worden en waarbij rekening moet worden gehouden met de fytosanitaire, agronomische en milieu-omstandigheden, met inbegrip van het klimaat, in de regio waar het produkt moet worden gebruikt;

iv) zo nodig moet de voorwaardelijke vergunning worden gewijzigd of ingetrokken, overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, leden 5 en 6, van deze richtlijn, wanneer uit de resultaten van de bewaking mocht blijken dat, ondanks de beperkingen of voorwaarden, gesteld overeenkomstig letter b), punt 1 iii), na gebruik van het gewasbeschermingsmiddel volgens de gebruiksaanwijzing de concentratie van de werkzame stof of van de relevante metabolieten, afbraak- of reactieprodukten in voor de produktie van drinkwater bestemd

grondwater de onder a), punt 1 i), bedoelde concentratie zal overschrijden.

2. Wanneer afdoende en relevante bewakingsgegevens betreffende de gebruiksvoorwaarden van het gewasbeschermingsmiddel beschikbaar zijn en daaruit kan worden geconcludeerd dat, na gebruik van het gewasbeschermingsmiddel volgens de gebruiksaanwijzing, de concentratie van de werkzame stof of van de relevante metabolieten, afbraak- of reactieprodukten in voor de produktie van drinkwater bestemd grondwater in de praktijk de onder a), punt 1 ii), bedoelde maximumconcentratie naar alle waarschijnlijkheid niet zal overschrijden, gelden voor elke verlcende voorwaardelijke vergunning de volgende eisen:

i) voorafgaand onderzoek van de grootte van het risico dat de onder a), punt 1 i), bedoelde maximumconcentratie wordt overschreden, en van de daarmee verband houdende factoren;

ii) er moet voor worden gezorgd dat in de Lid-Staat een doeltreffend programma, bestaande uit de onder b), punt 1 i), ii), iii) en iv), vermelde acties, wordt ingevoerd

of verlengd, zodat de onder a), punt 1 i), vermelde concentratie in de praktijk niet wordt overschreden.

- c) Indien na het verstrijken van de voorwaardelijke toelating uit de resultaten van de bewaking blijkt dat, na gebruik van het gewasbeschermingsmiddel volgens de gebruiksaanwijzing, de concentratie van de werkzame stof of van de relevante metabolieten, afbraak- of reactieproducten in voor de produktie van drinkwater bestemd grondwater in de praktijk is gedaald tot een niveau dat de onder a), punt 1, bedoelde maximumconcentratie benadert, en indien te verwachten valt dat andere wijzigingen in de voorgestelde gebruiksaanwijzing ervoor kunnen zorgen dat de verwachte concentratie nog lager zal komen te liggen dan bovengenoemde maximumconcentratie, kan voor een eenmalige periode van ten hoogste vijf jaar een nieuwe voorwaardelijke toelating worden verleend waarin deze nieuwe wijzigingen zijn opgenomen.
- d) Een Lid-Staat kan, rekening houdende met de plaatselijke fyto-sanitaire, agronomische en milieu-omstandigheden, met inbegrip van het klimaat, het gebruik van het produkt steeds onderwerpen aan passende voorwaarden of beperkingen, teneinde ervoor te zorgen dat de onder a), punt 1 i), bedoelde maximumconcentratie in water bestemd voor menselijke consumptie, niet wordt overschreden, overeenkomstig richtlijn 80/778/EEG.”

5. Voor het onderhavige geding zijn tevens van belang drie richtlijnen van de Raad betreffende de kwaliteit en/of de bescherming van het water: a) richtlijn 75/440/EEG van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten³; b) richtlijn 80/68/EEG van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen⁴; c) richtlijn 80/778 (reeds aangehaald) betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water.⁵ Deze drie richtlijnen hebben dezelfde rechtsgrondslag, te weten de artikelen 100 en 235 van het Verdrag.

a) Richtlijn 75/440 heeft betrekking op de eisen waaraan zoet oppervlaktewater dat wordt gebruikt als of bestemd is om te worden gebruikt voor de produktie van drinkwater, eventueel na passende behandeling, moet voldoen. Deze richtlijn, die niet van toepassing is op grondwater, brak water en water dat bestemd is voor grondwaterverrijking, definieert als drinkwater „alle oppervlaktewater dat bestemd is voor menselijk verbruik en dat wordt geleverd via een waterleidingnet ten dienste van de gemeenschap” (artikel 1, lid 2).

b) Richtlijn 80/68 definieert grondwater als „al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met bodem of ondergrond

3 — PB 1975, L 194, blz. 34.

4 — PB 1980, L 20, blz. 43.

5 — PB 1980, L 229, blz. 11.

staat" (artikel 1, lid 2). Deze richtlijn, waarin de gevaarlijke stoffen in twee afzonderlijke lijsten zijn opgenomen, verplicht de Lid-Staten in de eerste plaats de inleiding van stoffen van lijst I in het grondwater te verhinderen, en in de tweede plaats de inleiding van stoffen van lijst II in het grondwater te beperken teneinde de verontreiniging daarvan door deze stoffen te voorkomen (artikel 3).

c) Richtlijn 80/778, die niet van toepassing is op mineraalwater en medicinaal water, definieert voor menselijke consumptie bestemd water als „al het water, hetzij onbehandeld, hetzij na een behandeling, dat voor dat doel wordt gebruikt, ongeacht de herkomst en ongeacht de vraag of het water betreft dat aan de gebruiker wordt geleverd, dan wel water dat in een levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt (...) en dat van invloed is op de goede hoedanigheid van de levensmiddelen als eindprodukt" (artikel 2). In deze richtlijn is ook gepreciseerd, voor zover hier van belang, dat de Lid-Staten de waarden vaststellen welke van toepassing zijn op voor menselijke consumptie bestemd water, en wel voor de in bijlage I vermelde parameters; ten aanzien van enkele van deze parameters moeten de vast te stellen waarden lager dan of gelijk zijn aan de in de kolom „Maximaal toelaatbare concentratie" in bijlage I voor elk van deze parameters vermelde waarden (artikel 7). De Lid-Staten kunnen van deze richtlijn afwijken in bepaalde daarin gepreciseerde gevallen (artikel 9 en 10).

Ten slotte moeten de Lid-Staten ervoor zorgen, dat de toepassing van de bepalingen van de richtlijn „niet tot direct of indirect gevolg

heeft dat de huidige kwaliteit van het voor menselijke consumptie bestemd water achteruitgaat, of de verontreiniging van het water dat bestemd is voor de produktie van drinkwater, toeneemt" (artikel 11); ook moeten zij ervoor zorgen dat alle voor menselijke consumptie bestemd water regelmatig wordt gecontroleerd, op de plaats waar dit ter beschikking wordt gesteld van de gebruiker, teneinde na te gaan of het voldoet aan de in de richtlijn vastgestelde eisen (artikel 12).

De door het Parlement voorgedragen middelen

6. Tot staving van zijn beroep tot nietigverklaring draagt het Parlement drie middelen voor, inhoudende dat de Raad met de bestreden handeling: a) de door de basisrichtlijn aan de Lid-Staten gestelde verplichtingen heeft gewijzigd in strijd met de wetgevingsprocedure, welke de raadpleging van het Parlement voorschrijft; b) de door richtlijn 80/778 aan de Lid-Staten gestelde verplichtingen heeft gewijzigd zonder deze procedure te volgen; c) in strijd met artikel 190 van het Verdrag deze wijzigingen niet toereikend heeft gemotiveerd.

Het betoog van het Parlement komt hierop neer, dat zijn prerogatieven zijn geschonden door het enkele feit dat de basisrichtlijn en richtlijn 80/778 zijn gewijzigd door een uitvoeringsrichtlijn, te weten de bestreden

richtlijn. Aangezien de eerste is gebaseerd op artikel 43 van het Verdrag en de tweede op de artikelen 100 en 235 van het Verdrag, had voor een wijziging van deze richtlijnen een beroep moeten worden gedaan op dezelfde rechtsgrondslagen, die — zoals gezegd — de raadpleging van het Parlement voorschrijven.

8. Het recht om te worden geraadpleegd krachtens een bepaling van het Verdrag is ongetwijfeld een prerogatief van het Parlement, zodat het eerste en het tweede middel stellig aan genoemde voorwaarden voldoen. Met deze middelen wil het Parlement immers aantonen dat de bestreden richtlijn in strijd is met de bepalingen van basisrichtlijnen, die enkel mochten worden gewijzigd met als rechtsgrondslag bepalingen van het Verdrag die de raadpleging van het Parlement voorschrijven.

De ontvankelijkheid

7. De Raad werpt geen formele exceptie van niet-ontvankelijkheid op, maar beklemtoont, dat het beroep slechts ontvankelijk is voor zover het strekt tot bescherming van de prerogatieven van het Parlement en uitsluitend berust op gronden ontleend aan de schending daarvan.

9. Meerdere vragen rijzen evenwel in dit verband rond het middel van schending van de motiveringsplicht. Het Parlement stelt in wezen, dat een ontoereikende of onjuiste motivering van een handeling waarvan de vaststelling een inbreuk op zijn prerogatieven kan opleveren, op zich reeds een schending van die prerogatieven oplevert. In het bijzonder zou in de laatste vier overwegingen van de considerans de indruk worden gewekt, dat de prerogatieven van het Parlement volledig zijn geëerbiedigd, terwijl dit niet het geval is. Hieruit leidt de verzoekende instelling af, dat een dergelijke motivering haar belet, het controlerecht uit te oefenen dat haar krachtens het Verdrag toekomt.

Dienaangaande herinner ik er allereerst aan, dat naar het Hof eerder heeft verklaard, aan de voorwaarden waaronder het Parlement beroep tot nietigverklaring kan instellen is voldaan „zodra het Parlement duidelijk aangeeft, welk van zijn prerogatieven moet worden geëerbiedigd en op welke wijze inbreuk op dit prerogatief zou zijn gemaakt”.⁶

Tegen dit betoog brengt de Raad in, dat een eventuele schending van de motiveringsplicht van artikel 190 van het Verdrag op zich in geen geval kan worden beschouwd als een inbreuk op de prerogatieven van het Parlement. Indien de rechtsgrondslag van een

6 — Arrest van 13 juli 1995, zaak C-156/93, Parlement/Commissie, Jurispr. 1995, blz. I-2019, r. o. 10.

handeling niet de deelneming van het Parlement aan het wetgevingsproces vereist, kan het niet stellen dat van een dergelijke inbreuk sprake is. Hoe dan ook telt de considerans van de bestreden richtlijn acht overwegingen, waaruit volgens de Raad de redenen die tot de vaststelling ervan hebben geleid, duidelijk naar voren komen.

10. In dit verband herinner ik er om te beginnen aan, dat het Hof een op artikel 190 van het Verdrag gebaseerd beroep van het Parlement niet-ontvankelijk heeft verklaard in de volgende bewoordingen: „Door te stellen dat de litigieuze bepalingen gelet op dit artikel onvoldoende met redenen zijn omkleed, geeft het Parlement immers niet duidelijk aan hoe door die schending, gesteld dat zij juist is, zijn eigen prerogatieven zouden worden geschonden.”⁷

Kan nu de stelling, dat de ontoereikende of onjuiste motivering van een handeling die in beginsel een inbreuk op de prerogatieven van het Parlement kan betekenen, op zich een schending daarvan oplevert, worden beschouwd als een duidelijke aanduiding van de wijze waarop door een dergelijke schending van de motiveringsplicht, gesteld dat deze een feit is, zijn eigen prerogatieven zouden worden geschonden? En kan het recht dat het Parlement stelt te hebben om, vanwege zijn deelneming aan de totstandkoming

van de basisrichtlijnen, te toetsen of de bestreden richtlijn de bepalingen van het Verdrag eerbiedigt, worden gezien als een dergelijke aanduiding?

11. Het antwoord op deze vragen kan alleen maar ontkennend zijn. Reeds uit de argumentatie van het Parlement blijkt immers, dat de eventuele schending van de motiveringsplicht op zich zeker geen schending van de prerogatieven van het Parlement oplevert. Met name is het niet zo, dat het gestelde recht van toetsing of de bestreden richtlijn de bepalingen van het Verdrag eerbiedigt, ook ingeval het Parlement niet aan de totstandkoming daarvan deelneemt, als een prerogatief van het Parlement is te beschouwen. Immers, indien het recht van toetsing van de correcte uitvoering van het gemeenschapsrecht tot de prerogatieven van het Parlement zou behoren, wegens de door het Verdrag aan het Parlement opgedragen politieke controle, dan wel op grond dat het Parlement heeft deelgenomen aan de wetgevingsprocedure van andere handelingen betreffende dezelfde sector, dan zou de procesbevoegdheid voor het instellen van een beroep bij het Hof in nagenoeg algemene bewoordingen worden toegekend, wat in strijd is met de tekst van artikel 173, derde alinea, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Maastricht, en met de rechtspraak ter zake.⁸

Deze overwegingen brengen mij derhalve tot de conclusie, dat het middel van schending

⁸ — Zie onder meer arresten van 2 maart 1994, zaak C-316/91, Parlement/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-625, r. o. 12; 28 juni 1994, zaak C-187/93, Parlement/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-2857, r. o. 14 en 15, en 13 juli 1995, reeds aangehaald, r. o. 10.

⁷ — Arrest van 13 juli 1995, aangehaald in voetnoot 6, r. o. 11.

van de motiveringsplicht ingevolge artikel 190 van het Verdrag, niet-ontvankelijk is.

Ten gronde

a) *Het middel van wijziging van de basisrichtlijn*

12. Zoals gezegd stelt het Parlement, dat de bestreden richtlijn zeker niet slechts een richtlijn ter uitvoering van de basisrichtlijn is, maar de draagwijdte van deze basisrichtlijn wijzigt. Zij had dan ook niet moeten worden vastgesteld op de grondslag van artikel 18, lid 1, van de basisrichtlijn⁹, maar volgens dezelfde procedure als de richtlijn die zij heet te hebben gewijzigd, dat wil zeggen op de grondslag van artikel 43 van het Verdrag.

⁹ — Zoals bekend stelt volgens deze bepaling de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen beraadslaagt, op voorstel van de Commissie de in bijlage VI bedoelde uniforme beginselen vast. Dit is dus een geval waarin de Raad gebruik heeft gemaakt van de hem bij artikel 145 van het Verdrag gegeven mogelijkheid om de bevoegdheden tot uitvoering van de door hem gestelde regels zelf uit te oefenen. Dienaangaande merk ik op, dat het Parlement er tijdens de procedure althans op heeft gezinspeeld, dat een dergelijke volmacht niet wordt ondersteund door de noodzakelijke, omstandige motivering die door de rechtspraak van het Hof wordt geeïst (arrest van 24 oktober 1989, zaak 16/88, Commissie/Raad, Jurispr. 1989, blz. 3457, r. o. 10). Deze eventuele schending, die bovendien moeilijk te beschouwen is als een inbreuk op de prerogatieven van het Parlement, is echter niet neergelegd in een specifieke grief.

In dit verband herinner ik er allereerst aan, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof „de verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet in al hun details door de Raad volgens de procedure van artikel 43 van het Verdrag [behoeven] te worden vastgesteld. Aan die bepaling is voldaan zodra de hoofdzaken van de te regelen materie overeenkomstig de aldaar voorziene procedure zijn vastgesteld; de bepalingen ter uitvoering van basisverordeningen kunnen volgens een andere procedure worden vastgesteld (...) Een uitvoeringsrichtlijn (...) die is vastgesteld zonder raadpleging van het Parlement, moet evenwel de in de basisrichtlijn na raadpleging van het Parlement vastgelegde bepalingen eerbiedigen.”¹⁰ Voor het onderhavige geval betekent dit, dat moet worden nagegaan, of de litigieuze bepalingen van bijlage VI slechts bepalingen ter uitvoering van de basisrichtlijn zijn, dan wel wijziging brengen in de uitgangspunten daarvan.

13. Terwijl artikel 4, lid 1, sub b, van de basisrichtlijn de Lid-Staten onder meer verplicht erop toe te zien, dat een gewasbeschermingsmiddel „geen schadelijke uitwerking heeft op de gezondheid van mens of dier, hetzij direct, hetzij indirect (...), dan wel op het grondwater”, en „geen voor het milieu onaanvaardbaar effect heeft, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de (...) besmetting van het water, met inbegrip van drinkwater en grondwater”, is het duidelijk dat de bestreden richtlijn — in

¹⁰ — Zie onder meer arresten van 16 juni 1987, zaak 46/86, Romkes, Jurispr. 1987, blz. 2671, r. o. 16, en 13 juli 1995, reeds aangehaald, r. o. 18.

punt B 2.5.1.2 en C 2.5.1.2 van de bijlage — enkel spreekt van „voor de produktie van drinkwater bestemd grondwater”. De aangehaalde bepalingen van de bijlage beperken derhalve de categorieën grondwater die moeten worden onderzocht, naar gelang van de effecten van de gewasbeschermingsmiddelen waarvoor om toelating wordt verzocht.

daar het grondwater nog steeds wordt beschermd door deze laatste richtlijn, waarvan de bepalingen stellig niet door de bestreden richtlijn worden aangetast. De bestreden richtlijn tastte het beschermingsniveau van dit water zeker niet aan: integendeel, dit niveau is nog verhoogd, zij het slechts wat het voor de produktie van drinkwater bestemde water betreft.

Volgens het Parlement, dat meent dat door deze bepalingen de mate van bescherming van het grondwater zoals gedefinieerd in artikel 1 van richtlijn 68/88 wordt vermindert, was de Raad daarentegen gehouden uniforme beginselen vast te stellen voor elk van de vereisten ingevolge artikel 4, lid 1, sub b, van de basisrichtlijn; dus ook voor grondwater dat niet voor de produktie van drinkwater bestemd is. Anders had de Raad niet mogen overgaan tot de wijziging van de basisrichtlijn zonder de procedure van artikel 43 van het Verdrag te volgen.

De Raad erkent derhalve, dat de bestreden richtlijn ten opzichte van artikel 4, lid 1, sub b, van de basisrichtlijn geen uitputtende regeling bevat, maar meent dat zij niet op grond van dit enkele feit onwettig is te achten. Met name kan de wettigheid van een uitvoeringshandeling slechts dan in geding worden gebracht, indien deze handeling verder gaat dan de tenuitvoerlegging van de in de basishandeling neergelegde beginselen en niet in het omgekeerde geval, zoals in de bestreden richtlijn; dit zou door de rechtspraak van het Hof worden bevestigd, in het bijzonder door een arrest van 23 februari 1995.¹¹

14. De Raad daarentegen zet uiteen, dat hij, anders dan was bepaald ten aanzien van oppervlaktewater en voor de drinkwaterproduktie bestemd grondwater, het niet absoluut noodzakelijk heeft geacht de criteria die moesten worden aangelegd voor de effecten op niet voor drinkwaterproduktie bestemd water, te harmoniseren. De bestreden richtlijn leidt echter niet tot een verminderde bescherming van grondwater zoals dat is gedefinieerd in artikel 1 van richtlijn 68/88,

15. Bij deze opvatting van de Raad kan ik mij evenwel niet aansluiten. Ik ben namelijk van mening, dat de onwettigheid van een uitvoeringshandeling niet valt uit te sluiten op grond van het enkele feit dat deze niet meer is dan de tenuitvoerlegging van de in de basishandeling neergelegde beginselen, en zich ertoe beperkt enkele beginselen uit te

11 — Gevoegde zaken C-54/94 en C-74/94, Cacchiarelli en Stanghellini, Jurispr. 1995, blz. I-391, r. o. 14.

voeren en andere niet. De uitvoeringshandeling dient immers de in de basishandeling neergelegde uitgangspunten te eerbiedigen, welk vereiste ook kan worden geschonden door een leemte in de uitvoeringsmaatregelen. Deze conclusie wordt niet zonder meer tegengesproken door het door de Raad aangehaalde arrest, dat in een geheel ander, voor ons doel volstrekt irrelevant verband tot stand kwam.¹²

Evenmin begrijp ik de stelling van de Raad, dat de bescherming van het grondwater verzekerd blijft door richtlijn 80/68 en dus niet in gevaar wordt gebracht door de bestreden richtlijn, aangezien laatstgenoemde de voorschriften van eerstgenoemde niet aantast. Ik merk hierover slechts op, dat hier niet de verenigbaarheid van de in geding zijnde richtlijn met richtlijn 80/68 ter discussie staat, maar het feit dat in de bestreden richtlijn de bescherming van ander grondwater dan dat bestemd voor de drinkwaterproductie, niet in aanmerking wordt genomen voor

de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op dit water.

16. Aangezien de basisrichtlijn evenwel het verlenen van toelating uitdrukkelijk afhankelijk stelt van een verificatie van de effecten die de betrokken produkten op *onder meer* het grondwater kunnen hebben, kom ik tot de conclusie, dat de kritiek van het Parlement gegrond is. Immers, door niet alle grondwater in aanmerking te nemen heeft de bestreden richtlijn mijns inziens geen rekening gehouden met de uitgangspunten van de betrokken materie. Met andere woorden, voor zover de bescherming van het milieu — met inbegrip van het grondwater — één van de essentiële voorwaarden is die de richtlijn aan het verlenen van toelatingen stelt, betekent de onderhavige omissie een substantiële wijziging van het uitgangspunt en de beginselen van de basisrichtlijn.

Deze conclusie wordt bevestigd door de motivering van deze richtlijn, waarin wordt gepreciseerd, dat „de toelatingsvoorwaarden een zodanig hoge mate van bescherming moeten garanderen dat met name wordt voorkomen dat gewasbeschermingsprodukten worden goedgekeurd waarvan de risico's voor de gezondheid, het *grondwater* en het milieu niet op adequate wijze zijn onderzocht; [en] dat de bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu *voorrang moet hebben* op het streven naar een betere plantaardige productie”.¹³

12 — Het is wel zo, dat de uitvoeringsmaatregelen van de in dat geval relevante basisrichtlijn — richtlijn 90/642/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op bepaalde produkten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit (PB 1990, L 350, blz. 71) — geen betrekking hebben op alle bestrijdingsmiddelen die eventueel onder de werkingssfeer van de basisrichtlijn vallen. In dat geval echter, waarin overigens de wettigheid van de uitvoeringsrichtlijn eigenlijk niet ter discussie stond, preciserde de basisrichtlijn in de considerans (zie de tiende overweging) dat het noodzakelijk was alleen „voor bepaalde werkzame stoffen” maximumgehalten vast te stellen. Het feit dat de uitvoeringsrichtlijn niet uitputtend was, waarop de Raad zich beroept om een parallel te trekken met het onderhavige geval, is dan ook volstrekt in overeenstemming met de basisrichtlijn.

13 — Negende overweging van de considerans. Cursivering van mij.

b) *Het middel betreffende de wijziging van richtlijn 80/778*

17. Met de tweede grief stelt het Parlement, dat punt C 2.5.1.2, sub a en b, voor zover daarin aan de Lid-Staten wordt toegestaan een voorwaardelijke toelating te verlenen voor gewasbeschermingsmiddelen waarvan de te verwachten concentratie in voor de drinkwaterproductie bestemd grondwater niet strookt met de maximaal toelaatbare concentratie die is vastgesteld bij richtlijn 80/778, een inbreuk op zijn prerogatieven vormt, en wel om twee redenen.

In de eerste plaats zouden deze bepalingen namelijk een wijziging betekenen van artikel 4, lid 1, sub b, van de basisrichtlijn. De daarin gebezigde termen „schadelijke uitwerking” en „onaanvaardbaar effect” kunnen niet anders worden uitgelegd dan aan de hand van de relevante toepasselijke bepalingen, in het bijzonder die waarbij de maximaal toelaatbare concentratie van bestrijdingsmiddelen in voor menselijke consumptie bestemd water is vastgesteld. In de tweede plaats staan deze bepalingen de Lid-Staten toe, gewasbeschermingsmiddelen toe te laten in omstandigheden die niet overeenkomen met de regels van richtlijn 80/778, in het bijzonder waar zij niet de inachtneming van de in die richtlijn vastgelegde maximaal toelaatbare concentratie voorschrijven.

18. De Raad verdedigt zich met het argument, dat het Parlement uitgaat van een

onjuiste uitlegging van het verband tussen de bestreden richtlijn en richtlijn 80/778. De eerste is een uitvoeringsrichtlijn, gebaseerd op artikel 18 van de basisrichtlijn, die zelf is gebaseerd op artikel 43 van het Verdrag; het is derhalve een richtlijn die doelstellingen van gemeenschappelijke landbouwpolitiek nastreeft en in die optiek criteria vaststelt die de Lid-Staten dienen te eerbiedigen wanneer zij het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen toestaan. De tweede daarentegen is een op de artikelen 100 en 235 van het Verdrag gebaseerde harmonisatierichtlijn, die de voorwaarden vaststelt waaronder water kan worden bestemd voor menselijke consumptie, en die derhalve een ander doel nastreeft. Gezien het verschil in doelstelling van de betrokken richtlijnen concludeert de Raad, dat de enige consequentie van de schadelijke uitwerking als gevolg van het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen bestaat in de verplichting voor de Lid-Staten, te verhinderen dat dit water voor menselijke consumptie wordt bestemd.

De Raad erkent derhalve, dat de toepassing van de bestreden richtlijn tot gevolg kan hebben, dat de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water achteruit gaat, maar hij stelt dat deze mogelijkheid niet betekent, dat de twee richtlijnen onderling onverenigbaar zijn.

19. Ik ben het met deze zienswijze van de Raad eens. Richtlijn 80/778 bepaalt immers „de eisen waaraan de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water moet

voldoen" (artikel 1). Dit betekent, dat de Lid-Staten verplicht zijn, aldus te handelen dat voor menselijke consumptie bestemd water voldoet aan de in die richtlijn gestelde kwaliteitseisen, en dus in het bijzonder, dat verzekerd is dat de „maximaal toelaatbare concentratie" die voor alle werkzame stoffen afzonderlijk in deze richtlijn is vastgesteld, in acht wordt genomen. Indien deze „maximaal toelaatbare concentratie" niet of niet meer in acht wordt genomen — hetzij door de toepassing van de bestreden richtlijn, hetzij om andere redenen — zal de enige consequentie zijn, dat dit water niet meer is te beschouwen als voor menselijke consumptie bestemd water.

Het Parlement werpt tegen, dat aldus een situatie kan ontstaan dat alle bronnen als niet meer voor menselijke consumptie bestemd water worden bestempeld, omdat zij niet meer voldoen aan de in de richtlijn gestelde kwaliteitscriteria. Ofschoon ik van harte hoop, dat een zo rampzalige situatie zich nooit zal voordoen, herinner ik eraan, dat richtlijn 80/778 voor menselijke consumptie bestemd water definieert als „al het water, hetzij onbehandeld, hetzij *na een behandeling*, dat voor dat doel wordt gebruikt".¹⁴ Toch moet worden erkend, dat uit het feit dat deze richtlijn de Lid-Staten toestaat, het water te behandelen om het voor menselijke consumptie geschikt te maken, duidelijk blijkt, dat er geen sprake is van onverenigbaarheid met de bestreden richtlijn. Ook kan de conclusie niet anders luiden, indien men artikel 11 van richtlijn 80/778 in aanmerking neemt, op grond waarvan de Lid-Staten ervoor moeten zorgen dat de richtlijn niet „tot direct of indirect gevolg heeft dat de huidige kwaliteit van het voor menselijke consumptie bestemde water achteruitgaat". Deze bepaling is immers niet relevant, aange-

zien zij, zoals zij zelf zegt, betrekking heeft op „de toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen".

20. De omstandigheid dat de gemeenschapsrichtlijn zelf de overschrijding van de „maximaal toelaatbare concentratie" toestaat, is niet alleen op zich reeds te betreuren, doch brengt mij er ook toe de in casu door het Parlement in een ander opzicht geuite kritiek, dat wil zeggen wat artikel 4, lid 1, sub b, van de basisrichtlijn betreft, gegrond te achten. Ik zie namelijk niet in, hoe kan worden volgehouden dat het verlenen van toelatingen voor gewasbeschermingsmiddelen waarvan het gebruik de overschrijding meebrengt van de „maximaal toelaatbare concentratie", geen „schadelijke uitwerking [zou hebben] op de gezondheid van mens of dier, hetzij direct, hetzij indirect (bij voorbeeld via drinkwater, voedsel of voer)", en „geen voor het milieu onaanvaardbaar effect [zou hebben], waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de besmetting van het water, met inbegrip van drinkwater en grondwater" (artikel 4, lid 1, sub b, punten iv en v, van de basisrichtlijn).

Concluderend ben ik van mening, dat de bestreden richtlijn ook op dit punt de

14 — Cursivering van mij.

uitgangspunten van de basisrichtlijn heeft gewijzigd. En wel om dezelfde redenen als zijn uiteengezet ten aanzien van het eerste middel, dus voor zover de bestreden richtlijn de ideeën van de basisrichtlijn aantast en tegenspreekt.

21. Gelet op het voorafgaande, geef ik het Hof derhalve in overweging:

- richtlijn 94/43/EG van de Raad van 27 juli 1994 tot vaststelling van bijlage VI bij richtlijn 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, nietig te verklaren;
- de Raad te verwijzen in de kosten van het geding.