

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANTONIO SAGGIO

föredraget den 25 februari 1999 *

1. I förevarande mål har domstolen ånyo att uttala sig i fråga om tillämpningsområdet för rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö (nedan kallat direktivet).¹ Domstolen har ombetts att klargöra om begreppet "utsläpp" i artikel 1.2 d i direktivet även omfattar förorening som härrör från betydande källor, inklusive källor som förekommer i stort antal och diffusa källor, av vissa ämnen som anges i artikel 5.1 i rådets direktiv 86/280/EEG av den 12 juni 1986 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG.² Domstolen skall även uttala sig om medlemsstaterna har rätt att anta en annorlunda och mer omfattande definition av begreppet "utsläpp" än den som anges i direktivet och att, för att tillåta utsläpp, även ställa villkor som inte föreskrivs i direktivet och som är sådana att användningen av det skadliga ämnet (i förevarande fall kreosotolja) blir omöjlig, eller möjlig endast i särskilda undantagsfall, varigenom det skulle kunna uppstå en situation som är oförenlig med föreskrifterna i rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar

om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar).³ Genom detta direktiv begränsas användningen av dessa ämnen men den förbjuds inte.

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

2. Direktivet syftar till att säkerställa ett effektivt skydd av gemenskapens vattenmiljö och därför identifieras två kategorier av farliga ämnen. Den första omfattar ämnen som anges i förteckning 1 i bilagan och som är särskilt farliga med avseende på sin giftighet, svärnedbrytbarhet och bioackumulerbarhet. Enligt artikel 2 i direktivet skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att hindra att vatten förorenas av ämnena i fråga. I det syftet kräver varje utsläpp av sådana ämnen förhandstillstånd från den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten. I tillståndet fastställs utsläppsnormer, det vill säga den högsta tillåtna koncentrationen av ett ämne

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 129, s. 23; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 46.

2 — EGT L 181, s. 16; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 134.

3 — EGT L 262, s. 201; svensk specialutgåva, område 13, volym 5, s. 229.

i ett utsläpp.⁴ För vissa av ämnena har rådet i enlighet med artikel 6 i direktivet fastställt de gränsvärden som inte får överstigas i de nationella myndigheternas utsläppsnormer samt kvalitetsmål.⁵ Genom direktiv 86/280/EEG av den 12 juni 1986 har rådet reglerat gränsvärden för utsläppsnormerna, kvalitetsmål samt giltiga analysmetoder för de ämnen som avses i förteckning I, vilka när direktivet utfärdades ännu inte var föremål för ett särskilt direktiv (avseende tillämpning av direktivet). Gränsvärden och kvalitetsmål har därefter fastställts för vissa ämnen i förteckning I, för tre av dessa just genom ovannämnda direktiv 86/280.⁶ Genom detta direktiv har rådet dessutom infört regler som inte föreskrevs i direktivet, däribland en skyldighet för medlemsstaterna att för ovannämnda ämnen (det vill säga dem som anges i bilaga 2 till direktiv 86/280) upprätta "särskilda program för att undvika eller eliminera förorening med ämnena från betydande källor (inklusive källor som förekommer i stort antal och diffusa källor), om det inte är fråga om källor till förorening som omfattas av gemenskapens gränsvärden eller av nationella utsläppsnormer" (artikel 5).⁷

tas av gemenskapens gränsvärden eller av nationella utsläppsnormer" (artikel 5).⁷

3. Den andra kategorin omfattar de ämnen som anges i förteckning II i direktivet. Det rör sig om ämnen vars skadliga inverkan på vattenmiljön kan begränsas till ett visst område och är beroende av recipientens egenskaper och belägenhet. Denna andra kategori omfattar även ämnen i den första kategorin för vilka gränsvärden inte har fastställts (vilket är fallet med den kreosotolja som avses i målet vid den nationella domstolen).

Enligt artikel 2 i direktivet skall medlemsstaterna minska (således inte eliminera) förorening som orsakas av ämnen i den andra kategorin. För att uppnå denna målsättning åläggs medlemsstaterna att upprätta "program" som skall innehålla "kvalitetsmål" för vattnen. Dessa målsättningar måste iakttas de mer detaljerade eller sektoriella direktiv som rådet eventuellt antar. Även för utsläpp av ämnen i den andra kategorin åläggs medlemsstaterna genom direktivet skyldigheten att föreskriva ett system med förhandstillstånd med fastställande av utsläppsnormer som

4 — Se artiklarna 3 och 5 i direktivet.

5 — Rådet har fastställt gränsvärden och kvalitetsmål för vissa av ämnena i förteckning I, exempelvis kadmium, genom direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 (EGT L 291, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 4, s. 140), kvicksilver, genom direktiv 84/156/EEG av den 17 mars 1984 (EGT L 74, s. 49; svensk specialutgåva, område 15, volym 4, s. 183) och hexaklorcyklohexan, genom direktiv 84/491/EEG av den 9 oktober 1984 (EGT L 274, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 159).

6 — Nämligen koltetraklorid, DDT och pentaklorfenol. Bilaga 2 i direktiv 86/280 har senare utsträckts till att även omfatta ämnena aldrin, dieldrin, endrin, isodrin, kloroform, hexaklorbensen, hexaklorbutadien, diklorethan, trikloretylen, perkloretylen och triklorbensen.

7 — I rionde övervägandet i ingressen till direktivet preciseras att "[f]ör vissa betydande källor till förorening med dessa ämnen, vilka inte omfattas av gemenskapens gränsvärden eller nationella utsläppsnormer, är det nödvändigt att utarbeta särskilda program för att eliminera förorening. Direktiv 76/464/EEG innehåller inte bestämmelser som ger befogenhet till detta". Dessutom anges att eftersom de nödvändiga maktbefogenheterna inte tillhandahålls i fördraget "bör artikel 235 i fördraget tillämpas".

beräknas med hänsyn till ovannämnda målsättningar.

4. I artikel 1.2 d i direktivet definieras "utsläpp" som tillförsel till vatten av något av ämnena "i förteckning I eller II i bilagan, dock med undantag för utsläpp från muddringar, utsläpp i territorialvatten i samband med drift av fartyg, dumpning i territorialvatten från fartyg". I artikel 1.2 e definieras "förorening" som "utsläpp av ämnen eller tillförsel av energi till vattenmiljön som direkt eller indirekt härrör från människan och som medför risker för människors hälsa, skadar levande resurser och marina ekosystem, begränsar rekreationsmöjligheter eller stör annat berättigat nyttjande av vattnet".

5. Enligt artikel 10 i direktivet får "[o]m det är lämpligt... en eller flera medlemsstater enskilt eller tillsammans vidta strängare åtgärder än de som föreskrivs genom detta direktiv".

6. Rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976, i dess lydelse enligt direktiv 94/60/EG⁸, innehåller enhetliga bestämmelser om begränsningar i fråga

om utsläppande på marknaden och användning av de farliga ämnen och preparat som anges i bilagan till direktivet. Kreosotolja anges i punkt 32 i denna, i vilken villkoren för dess användning preciserar.

Tillämpliga nationella bestämmelser

7. I den nederländska rättsordningen regleras förorening av ytvatten genom en särskild lag (Wet Verontreiniging oppervlaktewaterne, nedan kallad WVO), vilken trädde i kraft den 1 december 1970. Innehållet i denna lag överensstämmer till stor del med föreskrifterna i direktivet. För att anpassa WVO till direktivet utfärdades senare lag av den 24 juni 1981 (*Stb.* 414). För att bekämpa förorening av ytvatten, är det enligt WVO förbjudet att utan tillstånd tillföra ytvatten utsläpp av förorenande eller farliga ämnen.

8. Genomförandeförordningen till WVO av den 28 november 1974 (*Stb.* 1974, s. 709) innehåller mer precisa bestämmelser kring utsläpp som härrör från andra källor än industrianläggningar. Enligt artikel 3 i genomförandeförordningen förbjuds tillförsel, oavsett hur den genomförs och i alla ytvatten, av avfall och av de förorenande eller farliga utsläpp eller ämnen som

⁸ — Europaparlamentets och rådets direktiv 94/60/EG av den 20 december 1994 om ändring för fjortonde gången av direktiv 76/769/EEG (EGT L 365, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 29, s. 273).

nämns i bilagan till genomförandeförordningen.

nas. Dessutom påpekade myndigheten att det för att avgränsa vattenmassor finns alternativa lösningar som medför mindre skada på miljön och vars högre kostnader kompenseras av att miljön påverkas i mindre utsträckning.

Bakgrund och tolkningsfrågor

9. Bolaget L. Nederhoff & Zn. (nedan kallat Nederhoff) använde sig av träpålar som behandlats med kreosot för att stödja flodbankar. Kreosotolja innehåller polycykliska aromatiska kolväten (PAH) och tillhör därför de skadliga ämnen som anges i förteckning I i bilagan till direktivet. Efter som inget gränsvärde för dessa kolväten ännu har fastställts med tillämpning av artikel 6 i direktivet, omfattas kreosot av det system som är tillämpligt på ämnen i förteckning II i bilagan till direktivet.

12. Nederhoff ingav klagomål mot beslutet om avslag vid Raad van State och gjorde gällande att artikel 1.3 WVO är tillämplig på utsläpp och inte på diffusa källor till förorening, vilka är för handen i förevarande mål, samt att de nationella myndigheterna enligt direktivet visserligen har rätt att anta strängare regler för utsläpp än dem som fastställts genom direktivet men inte att införa en skyldighet att inneha ett tillstånd för andra källor till förorening än dem som anges i detta.

10. Nederhoff ingav en ansökan om tillstånd till den behöriga nederländska myndigheten först efter att ha utplacerat de kreosotbehandlade pålarna i ytvatten.

11. Den behöriga myndigheten avslag ansökan med motiveringen att det är omöjligt att undvika att PAH frigörs från träpålarna som behandlats med kreosotolja och att vattnen i fråga följaktligen förore-

13. Den nederländska domstolen har i sitt beslut om hänskjutande preciserat att den hittills har givit begreppet "utsläpp" en vidsträckt tolkning, utan att göra någon åtskillnad mellan sådana "källor som förekommer i stort antal och diffusa källor" som nämns i direktiv 86/280 och begreppet utsläpp i direktiv 76/464. Enligt den nederländska domstolen föreligger därför en skyldighet att erhålla ett förhandstillstånd även för källor som förekommer i stort

antal och diffusa källor, även om dessa inte omfattas av gemenskapens gränsvärden eller av nationella utsläppsnormer.⁹

direktiv 86/280/EEG tolkas så, att det omfattar urlakning av kreosot ur trä som har placerats i ytvatten?

14. Nederlandse Raad van State ställde således domstolen följande frågor:

- 3) Om fråga 1 besvaras jakande, eller både fråga 1 och fråga 2 besvaras nekande, skall begreppet 'utsläpp' i artikel 1.1 d i direktiv 76/464/EEG tolkas så, att det omfattar
 - a) tillförsel till ytvatten av trä som har impregnerats med kreosot, även om det på förhand har konstaterats att kreosot kommer att nå ytvatten genom urlakning, eller
 - b) urlakning av kreosot ur trä som har placerats i ytvatten?
- ”1) Skall begreppet 'utsläpp' i artikel 1.2 d i rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö (EGT L 129, 1976, s. 23) tolkas så, att det även omfattar 'betydande källor (inklusive källor som förekommer i stort antal och diffusa källor)' som avses i artikel 5 i rådets direktiv 86/280/EEG av den 12 juni 1986 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG (EGT L 181, 1986, s. 16)?
- 2) Om fråga 1 besvaras nekande, skall begreppet 'betydande källor (inklusive källor som förekommer i stort antal och diffusa källor)' i artikel 5 i
- 4) Om frågorna 3 a och/eller 3 b besvaras nekande, är det då mot bakgrund av i synnerhet artiklarna 5.2 och 10 i direktiv 76/464/EEG tillåtet att begreppet 'utsläpp', i nationell lagstiftning eller genom de behöriga myndigheternas försorg, ges en annan, mer omfat-

⁹ — I en dom av den 20 april 1994 tillämpade Raad van State den tolkningen på ett fall med kreosotbehandlade träpålar som utplacerats i ytvatten. Den preciserade i sagda dom att begreppet utsläpp enligt artikel 1.2 d i direktivet skall tolkas extensivt, varför även utplacering av kreosotbehandlade träpålar omfattas av begreppet, om den leder till förorening av ytvatten.

tande betydelse än den som framgår av direktivet?

en medlemsstats behöriga myndighet att, vid prövning av ansökningar om tillstånd rörande tillförsel till ytvatten från professionella användare av trä som behandlats med kreosot, tillämpa krav för beviljande vilka innebär att användningen av sådant trä blir omöjlig, eller möjlig endast i undantagsfall?"

- 5) a) Om frågorna 3 a och/eller 3 b eller 4 besvaras jakande, tillåter då artikel 3 i direktiv 76/464/EEG, ensam eller jämförd med artikel 10 i direktivet, att det vid prövning av ansökningar om tillstånd är möjligt att uppställa villkor som inte anges i direktivet, såsom skyldigheten att undersöka alternativ med mindre skadlig miljöpåverkan?

Den första frågan

- b) Om så är fallet, får dessa ytterligare villkor leda till en situation där det är omöjligt att bevilja tillstånd, eller där detta är möjligt endast i undantagsfall?

15. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida begreppet "utsläpp" i artikel 1.2 d i direktivet skall tolkas så, att det även omfattar sådana "betydande källor (inklusive källor som förekommer i stort antal och diffusa källor)" som avses i artikel 5 i direktiv 86/280.

- 6) Om frågorna 3 a och/eller 3 b eller 4 besvaras jakande, skall de begränsande villkor som återfinns i punkt 32 i bilaga 1 till rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (EGT L 262, 1976, s. 201) anses utgöra hinder för

16. De utsläpp som artikel 1.2 d i direktivet avser är, vilket framgår av bestämmelsens ordalydelse jämförd med bestämmelsen i artikel 1.2 e, sådana utsläpp av farliga ämnen "till vattenmiljön" och som "direkt eller indirekt härrör från människan och som medför risker för... marina ekosystem". Den definitionen omfattar således även sådana utsläpp av förorenande ämnen som inte görs direkt i ytvatten, utan på

platser (exempelvis avlopp eller dagvatten-avlopp) som de skadliga ämnena passerar för att nå vattnet i fråga, och likaså utsläpp som det är rimligt att anta kommer att leda till att de farliga ämnena tillförs vattenmiljön.

(exempelvis förorening av vatten som orsakas av nitrater från jordbruket). Då det inte finns eller inte går att utpeka en ansvarig för utsläppen, går det inte att fastställa gränsvärden och således att ålägga en skyldighet att ha tillstånd. Därav följer att begreppet "utsläpp" i direktiv 76/464 inte omfattar tillförsel till miljön av farliga ämnen som härrör från "betydande källor (inklusive källor som förekommer i stort antal och diffusa källor)" som avses i artikel 5 i direktiv 86/280.

17. Vad sedan beträffar begreppet "källor som förekommer i stort antal och diffusa källor" i artikel 5 i direktiv 86/280, klargörs inte detta uttryckligen i bestämmelsens ordalydelse. Med beaktande av att direktivet berör utsläpp av ämnen som anges i förteckning I i direktivet, kan begreppet härledas ur den ovan angivna definitionen av begreppet "utsläpp". Det skall i det avseendet erinras om att det i artikel 5.1 i direktiv 86/280 görs en uttrycklig skillnad mellan "betydande källor" (vilka omfattar "källor som förekommer i stort antal och diffusa källor") och källor som "omfattas av gemenskapens gränsvärden eller nationella utsläppsnormer", det vill säga de källor till förorening som avses i artikel 1.2 d i direktiv 76/464. Sistnämnda källor till förorening är de "utsläpp" som är föremål för direktiv 76/464 och hänför sig till utsläpp av de ämnen som anges i förteckningarna I och II i bilagan till direktivet. "Källor som förekommer i stort antal och diffusa källor" avser således alla de former av förorening som inte kan hänföras till en verksamhet som kan utpekas som utsläpp, det vill säga till en bestämd eller specifik av människan utförd handling

18. Denna slutsats stöds av ordalydelsen av artikel 5, i vilken preciseras att medlemsstaternas skyldighet att upprätta särskilda program för att undvika eller eliminera förorening med ämnena från dessa källor begränsas till "de ämnen som särskilt anges i bilaga 2" till direktiv 86/280.¹⁰ En extensiv tolkning av begreppet "utsläpp", enligt vilken källor som förekommer i stort antal och diffusa källor skulle omfattas av detta, skulle visserligen vara förenlig med direktivets syfte, som är att skydda vattenmiljön, men den skulle strida mot gemenskapslagstiftarens vilja, vilken har varit att ålägga medlemsstaterna skyldigheten att upprätta särskilda program för att minska förore-

10 — Bland dessa ämnen ingår inte PAH och således inte heller kresosotolja. Vad beträffar de ämnen som anges i bilaga 2 till direktiv 86/280, se fotnot 6.

ning som härrör från diffusa källor endast för vissa ämnen. Att likställa diffus förorening med "utsläpp" skulle leda till att den åtskillnad som görs mellan de båda typerna av källor som anges i artikel 5.1 skulle förlora sitt syfte. Denna slutsats stöds även av tionde övervägandet i direktiv 86/280, i vilket föreskrivs att medlemsstaternas upprättande av särskilda program för att eliminera eller minska vattenförorening från diffusa källor inte baseras på direktiv 76/464. Det är därför uppenbart att det system som reglerar diffusa källor, trots att ämnena är närallgande, skiljer sig från det system som följer av direktiv 76/464.

vanligtvis inte kan tillskrivas en bestämd av människan utförd handling.

20. Jag föreslår därför att den nederländska domstolens första fråga skall besvaras på följande sätt. Begreppet "utsläpp" i artikel 1.2 d i direktivet omfattar inte förorening från betydande källor, inklusive källor som förekommer i stort antal och diffusa källor, som avses i artikel 5 i direktiv 86/280.

Den andra frågan

19. Sammanfattningsvis finns det två skilda, om än kompletterande, system som tillämpas på två olika sätt vid förorening av vatten. Dels föreskrivs för sådana "utsläpp" som avses i direktiv 76/464 — vilka, just genom att vara utsläpp, kan hänföras till en viss av människan utförd handling — en skyldighet att inneha förhandstillstånd, dels föreskrivs för förorening som kommer från "källor som förekommer i stort antal och diffusa källor" en skyldighet för medlemsstaterna att upprätta eller genomföra specifika program för att undvika eller eliminera förorening som härrör från diffusa källor och således

21. Då den första frågan har besvarats nekande är det nödvändigt att pröva den andra frågan, vilken den hänskjutande domstolen har ställt för det fall den första frågan skulle besvaras nekande. Den nederländska domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i om begreppet "betydande källor (inklusive källor som förekommer i stort antal och diffusa källor)" i artikel 5 i direktiv 86/280 skall tolkas så, att det omfattar urlakning av

partiklar av kreosotolja ur träpålar som har placerats i ytvatten.

svårt att identifiera de ansvariga, med beaktande av handlingens art. Av detta påpekande följer att vattenföroreningen inte härrör från källor som inte kan identifieras, utan från en viss bestämd av människan utförd handling. Således är det möjligt att föreskriva en skyldighet att inneha förhandstillstånd.

22. Svaret står att finna i den redan förklarade skillnaden mellan begreppet "utsläpp" och andra "betydande källor", såväl diffusa källor som källor som förekommer i stort antal. Med denna utgångspunkt måste urlakning av partiklar av kreosotolja ur träpålar som har placerats i ytvatten anses utgöra "utsläpp" när den kan tillskrivas en bestämd av människan utförd handling, och i motsatt fall, när urlakningen inte kan tillskrivas en sådan handling, skall urlakningen hänföras till diffusa källor och den reglering som föreskrivs i direktiv 76/464 tillämpas.

24. I förevarande fall föreligger således den för "utsläpp" enligt artikel 1.2 d karaktäristiska faktorn, nämligen att tillförseln till ytvatten av de ämnen som enligt direktivet är skadliga kan tillskrivas en av människan utförd handling. Då ett fall som det förevarande skall anses utgöra "utsläpp", är det utesluter att det, av de skäl som angivits med avseende på den första frågan, kan omfattas av tillämpningsområdet för artikel 5 i direktiv 86/280.

23. I det aktuella målet framgår att kreosotoljan i pålarna frigörs i form av förorenande partiklar då den kommer i kontakt med vatten. Det råder således inte något tvivel om att utplaceringen i vatten av pålar som behandlats med detta ämne kan leda till förorening.¹¹ Det framgår även att föroreningen uppenbarligen kan hänföras till en verksamhet som utförs av människor, närmare bestämt utplacering av träpålar som behandlats med kreosotolja. Därtill skall anges att det vanligtvis inte är särskilt

25. Jag föreslår därför att domstolen besvarar även den andra frågan nekande, och närmare bestämt så, att urlakning av partiklar av kreosotolja ur träpålar som har placerats i ytvatten inte omfattas av begreppet "betydande källor (inklusive källor som förekommer i stort antal och diffusa källor)" i artikel 5 i direktiv 86/280.

11 — Under sammanträdet erinrade Hoogheemraadschap Rijnlands ombud om att "det har efter undersökningar konstaterats att stöd för flodbankar med kreosotimpregnerat trä längs 15 km är tillräckligt för att de gränsvärden som fastställts för förorening skall överskridas".

Den tredje frågan

26. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i om begreppet "utsläpp" skall anses omfatta tillförsel till ytvatten av trä som har impregnerats med kreosotolja eller urlakning av kreosotpartiklar ur det trä som har placerats i ytvattnet.

27. Frågan skiljer på två fall som i själva verket utgör ett och samma, det vill säga tillförsel till vatten av förorenande partiklar genom utplacering i vattnen i fråga av träpålar som har behandlats med de aktuella ämnena. Svaret på den nederländska domstolens fråga blir således följande. Utplacering i ytvatten av träpålar som behandlats med kreosotolja är en verksamhet som kan kvalificeras som "utsläpp", eftersom kreosotoljan frigörs i form av förorenande partiklar i kontakt med vatten.

Den fjärde frågan

28. För det fall domstolen skulle tolka begreppet "utsläpp" så, att det inte omfattar utplacering i ytvatten av träpålar som

behandlats med kreosot, skall även den fjärde frågan bedömas, vilken har ställts i andra hand, för att avgöra om en medlemsstat har rätt att i sin rättsordning anta en annorlunda och mer omfattande definition av begreppet "utsläpp" än den som anges i direktivet.

29. Det är i det avseendet nödvändigt att inledningsvis beakta att direktivet endast garanterar en miniminivå för harmoniseringen av de nationella lagstiftningarna i fråga om utsläpp i vatten¹² och lämnar medlemsstaterna rätten att föreskriva strängare regler. I artiklarna 10 och 5.2 i direktivet samt i elfte övervägandet i det samma bekräftas endast att medlemsstaterna har den rätten. Följaktligen preciseras att direktivets bestämmelser endast avser att garantera en miniminivå för skyddet av vattenmiljön och att medlemsstaterna med denna utgångspunkt är fria att fastställa strängare föreskrifter vilka även kan omfatta införsel av ett system med tillstånd.

30. Det är nödvändigt att klargöra att denna tolkning av direktivet är förenlig med de befogenheter som gemenskapen tillerkänns på miljöområdet enligt Europeiska enhetsakten och Maastrichtfördraget.¹³ Dessa befogenheter, som samverkar med medlemsstaternas, skall utövas

12 — Detta medges även i artikel 2 i direktivet, i vilken påpekas att bestämmelserna i detta endast "utgör... ett första steg för att uppnå detta mål", nämligen att hindra eller minska föroreningen av vatten.

13 — Genom Europeiska enhetsakten, som trädde i kraft den 1 juli 1987, infördes olika regler som direkt rör skyddet för miljön (artiklarna 130r, 130s och 130t) och som reglerar gemenskapens befogenheter att lagstifta inom detta område. Genom Maastrichtfördraget, som trädde i kraft den 1 november 1993, infördes skyddet för miljön som en av målsättningarna för Europeiska gemenskapen (artikel 2). Genom den nya artikeln 3 k, i vilken föreskrivs att gemenskapens verksamhet skall innefatta "en miljöpolitik", har miljöpolitiken införts fullt ut bland fördragets målsättningar.

med iakttagande av subsidiaritetsprincipen, vilket innebär att även när de utövas kvarstår medlemsstaternas rätt att "behålla eller införa strängare skyddsåtgärder" (artikel 130t i fördraget), under förutsättning att dessa är förenliga med fördraget.¹⁴

nerande och uppfyller proportionalitetsprincipens krav.¹⁶

32. Sammanfattningsvis föreslår jag att domstolen skall besvara den fjärde frågan så, att en medlemsstat har rätt att i sin rättsordning anta en annorlunda och mer omfattande definition av begreppet "utsläpp" än den som anges i direktivet, på villkor att detta grundas på tvingande hänsyn, inte är diskriminerande och uppfyller proportionalitetsprincipens krav.

31. Då detta har klargjorts, skall medlemsstaterna tillerkännas rätten att som villkor för utsläpp som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde kräva förhandstillstånd. Denna rätt grundas på medlemsstaternas autonoma befogenheter på miljöområdet, vilka endast fastslås i direktivet. Den begränsas endast av att den måste utövas på ett sätt som är förenligt med fördragets regler, närmare bestämt om fri rörlighet för varor (artikel 30 och följande artiklar) och om konkurrensrätten (artiklarna 85 och 86).¹⁵ Nationella åtgärder som strider mot ovannämnda gemenskapsrättsliga bestämmelser är icke desto mindre rättsenliga om de svarar mot tvingande hänsyn, under förutsättning att de inte är diskrimi-

Den femte frågan

33. Med beaktande av att den tredje och den fjärde frågan har besvarats jakande, är det nödvändigt att besvara även den femte frågan, som den hänskjutande domstolen har ställt under förutsättning att så skulle ske, och således att i fråga om artiklarna 3 och 10 i direktivet fastställa om medlemsstaterna har rätt att ställa ytterligare krav som inte föreskrivs i direktivet för att utfärda ett utsläppstillstånd, exempelvis skyldigheten att försöka finna eller att välja alternativa lösningar som har mindre inver-

14 — Se även domstolens dom av den 14 juli 1998 i mål C-284/95, *Safety Hi-tech* (REG 1998, s. I-4301), punkt 43.

15 — Se domstolens dom av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark (REG 1988, s. 4607; svensk specialutgåva, volym 9, s. 579), av den 25 juni 1998 i mål C-203/96, *Dusseldorp m.fl.* (REG 1998, s. I-4075), punkterna 49 och 50, av den 9 juli 1992 i mål C-2/90, kommissionen mot Belgien (REG 1992, s. I-4431; svensk specialutgåva, volym 13), punkt 34, och dom av den 7 februari 1985 i mål 240/83, *ADBHU* (REG 1985, s. 531).

16 — I domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Danmark påpekade domstolen, med hänvisning till domen i målet *ADBHU*, att "[d]omstolen har redan... slagit fast att miljöskyddet utgör 'en av gemenskapens viktigaste målsättningar', och som sådan kan rättfärdiga vissa inskränkningar i principen om fri rörlighet för varor" (punkt 8, se även punkt 9). Detta har senast bekräftats i domen i det ovannämnda målet *Safety*, i vilken domstolen med hänvisning till principen om fri rörlighet för varor återigen fastslog att "[s]kyddet för miljön har karaktären av tvingande hänsyn som kan begränsa tillämpningen av artikel 30 i fördraget" (punkt 64). I domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien preciserade emellertid domstolen att "[t]vingande hänsyn skall... bara beaktas när det är fråga om åtgärder som tillämpas utan åtskillnad på inhemska och importerade produkter" (punkt 34).

kan på miljön och om dessa ytterligare krav får vara så betungande att de får till följd att det blir omöjligt, eller möjligt endast i särskilda undantagsfall, att utfärda ett sådant tillstånd.

34. Även denna fråga måste besvaras jakande med hänsyn till de skäl som angivits i samband med svaret på den förra frågan. Medlemsstaterna måste nämligen inte bara tillerkännas rätten att i respektive rättsordning anta en annorlunda och mer omfattande definition av begreppet "utsläpp" än den som anges i direktivet, utan även att föreskriva, i synnerhet för ämnena i förteckning I, strängare bestämmelser eller ytterligare krav för att utfärda tillstånd. Jag anser således att medlemsstaterna även är fria att i respektive rättsordning införa bestämmelser enligt vilka det som villkor för att tillståndet skall utfärdas krävs att det inte finns någon alternativ lösning som har en mindre inverkan på miljön. Denna föreskrift ligger för övrigt i linje med de befogenheter som tillerkänns medlemsstaterna enligt artikel 5.2 i samma direktiv, nämligen att föreskriva om strängare utsläppsnormer än dem som fastställs av rådet för ämnena i förteckning I, samt med den i artikel 130r.2 i fördraget angivna föreskriften att "miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan".

35. De ovannämnda övervägandena gäller även för ämnena i förteckning II, till vilka kreosotolja hör, eftersom rådet ännu inte har fastställt några utsläppsnormer för det ämnet.¹⁷ Eftersom utsläppsnormer för närvarande endast fastställs av medlemsstaterna, måste dessa anses ha rätt att för att utfärda tillstånd föreskriva krav som de anser vara lämpliga för att minska vattenföroreningen.¹⁸ Därtill skall anges att medlemsstaternas befogenhet — som erkänns i fördraget — att fastställa ytterligare krav, även särskilt stränga sådana, för att utfärda tillstånd bekräftas på ett talande sätt, även om det inte behövs genom artikel 10 i direktivet.

36. Att dessa ytterligare krav kan leda till att det blir omöjligt, eller möjligt endast i undantagsfall, att utfärda ett sådant tillstånd strider inte mot det syfte som medlemsstaterna skall verka för på grundval av ovannämnda direktiv, nämligen att "hindra att de vatten... förorenas av farliga ämnen som ingår i familjerna och grupperna av ämnen i förteckning I". Det kan inte uteslutas att det för att uppnå detta mål kan vara nödvändigt att helt förbjuda utsläppet. I detta ytterlighetsfall måste förbudet, för att vara rättsenligt, iaktta de

17 — Jag vill nämligen erinra om att enligt förteckning II i bilagan till direktivet omfattar denna de ämnen som hör till familjerna och grupperna i förteckning I men för vilka sådana gränsvärden som avses i artikel 6 i direktivet inte har fastställts.

18 — Under förutsättning att dessa villkor inte leder till att bestämmelserna i direktivet kringgås eller att vattenföroreningen ökar (artiklarna 8 och 9 i direktivet).

krav som följer av icke-diskrimineringsprincipen och av proportionalitetsprincipen.

undantagsfall, att utfärda ett sådant tillstånd.

37. Slutsatsen blir inte annorlunda med avseende på kreosotolja av den anledningen att denna för närvarande omfattas av det system som gäller för ämnena i förteckning II, trots att den anges bland ämnena i förteckning I. I direktivet fastställs nämligen tydligt för samtliga ämnen i förteckning I, och således även för de ämnen som för tillfället omfattas av det system som gäller för ämnena i förteckning II, en skyldighet för medlemsstaterna att eliminera förorening som orsakas av dessa ämnen.

38. Jag föreslår därför följande svar på den femte frågan. Medlemsstaterna har rätt att ställa ytterligare krav som inte föreskrivs i direktivet för att utfärda ett utsläppstillstånd, exempelvis skyldigheten att försöka finna eller att välja alternativa lösningar som har en mindre inverkan på miljön, under förutsättning att den strängare lagstiftningen grundas på tvingande hänsyn, inte är diskriminerande och uppfyller proportionalitetsprincipens krav. Med beaktande av dessa förutsättningar får medlemsstaterna även, i synnerhet i fråga om ämnena i förteckning I, fastställa krav som är så betungande att de får till följd att det blir omöjligt, eller möjligt endast i särskilda

Den sjätte frågan

39. Den nederländska domstolen har ställt den sista frågan för att få klarhet i om de begränsande villkor som anges i rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat, närmare bestämt om de villkor som föreskrivs för kreosotolja i punkt 32 i bilagan till direktivet, utgör hinder för att den behöriga myndigheten i en medlemsstat vid prövningen av ansökningar om utsläppstillstånd för det ämnet antar bedömningsgrunder som i praktiken innebär att användningen av sagda ämnen blir omöjlig, eller möjligt endast i särskilda undantagsfall.

40. Detta tvivel kring tolkningen av direktivet har uppstått med beaktande av den konflikt som skulle kunna uppstå mellan ovannämnda direktiv 76/769, vilket endast föreskriver restriktioner för utsläppande på marknaden av trä som har behandlats med kreosotolja, och en eventuell nationell lagstiftning avseende vattenskydd som skulle innebära ett totalförbud för användningen av ämnet i fråga.

41. Med hänsyn till att de båda regelverken har olika tillämpningsområden skall frågan besvaras nekande. Medan direktivet reglerar rörligheten för produkter och i synnerhet utsläppande på marknaden av ämnen och preparat som är farliga för människors hälsa och äventyrar konsumentssäkerheten,¹⁹ skulle den ovannämnda tänkta nationella lagstiftningen huvudsakligen avse skydd för vatten mot förorening och uppnå denna målsättning genom en reglering av utsläpp (i likhet med direktiv 76/464). En sådan nationell lagstiftning skulle svårligen kunna anses strida mot direktiv 76/769, eftersom den inte skulle påverka rörligheten för produkter som använder kreosotolja annat än indirekt och i ytterst begränsad omfattning. En sådan lagstiftning skulle nämligen endast införa restriktioner för eller förbud mot utplacering i vatten av trä som behandlats med ämnet, men lämna alla andra tänkbara användningsområden därhän. Även om en konflikt skulle uppstå, skulle den nationella lagstiftningen, vars målsättning är att försvara ett tvingande intresse såsom vattenskyddet, ha företräde framför direktiv 76/769, självfallet under förutsättning att den inte är diskriminerande och uppfyller proportionalitetsprincipens krav.

42. Med hänsyn till att den nationella lagstiftningen och gemenskapslagstiftningen har olika tillämpningsområde (miljöskydd respektive fri rörlighet för varor) gäller ovanstående överväganden även i fråga om den eventuella konflikt som skulle kunna uppstå mellan de intressen som skyddas enligt direktiv 76/769 (fri rörlighet för varor) och direktiv 76/464 (vattenskydd). För så vitt det skulle uppstå en konflikt mellan de båda direktiven, skall direktiv 76/464 under alla omständigheter ha företräde på grund av att det innehåller mer specifika bestämmelser och närmare bestämt för att dess regler uteslutande avser vattenskydd.²⁰

43. Svaret på den sista frågan blir således följande. Direktiv 76/769/EEG utgör inte hinder för nationell lagstiftning enligt vilken det för att tillstånd skall utfärdas ställs krav som är sådana att användningen av sagda ämnen blir omöjlig, eller möjlig endast i särskilda undantagsfall. Om de båda regelverken eventuellt skulle vara oförenliga, skall den nationella lagstiftningen ha företräde om den motiveras av hänsyn till ett tvingande intresse såsom miljöskyddet, självfallet under förutsättning att den inte är diskriminerande och uppfyller proportionalitetsprincipens krav.

19 — Se det första övervägandet i direktiv 76/769 och det andra övervägandet i ovannämnda direktiv 94/60. I direktiv 76/769 medges även att miljöskyddet är en målsättning för direktivet.

20 — I artikel 1 i direktiv 76/769 preciseras även att direktivets bestämmelser inte skall inverka på "tillämpningen av andra relevanta gemenskapsbestämmelser".

Förslag till avgörande

44. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar Nederländse Raad van States frågor på följande sätt:

- 1) Begreppet "utsläpp" i artikel 1.2 d i rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö skall tolkas så, att det inte omfattar förorening från "betydande källor (inklusive källor som förekommer i stort antal och diffusa källor)" som avses i artikel 5.1 i rådets direktiv 86/280/EEG av den 12 juni 1986 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG.
- 2) Begreppet "betydande källor (inklusive källor som förekommer i stort antal och diffusa källor)" i artikel 5 i direktiv 86/280 skall tolkas så, att det inte omfattar urlakning av partiklar av kreosotolja ur träpålar som har placerats i ytvatten.
- 3) Begreppet "utsläpp" i artikel 1.2 d i direktiv 76/464 skall tolkas så, att det omfattar utplacering i ytvatten av träpålar som behandlats med kreosot, därför att ämnet i fråga frigörs i form av partiklar som förorenar ytvattnet.
- 4) En medlemsstat har rätt att i sin rättsordning anta en annorlunda och mer omfattande definition av begreppet "utsläpp" än den som anges i direktivet, på villkor att detta grundas på tvingande hänsyn, inte är diskriminerande och uppfyller proportionalitetsprincipens krav.

- 5) Direktiv 76/464 tillåter medlemsstaterna att ställa ytterligare krav som inte föreskrivs i direktivet för att utfärda ett utsläppstillstånd, exempelvis skyldigheten att försöka finna eller att välja alternativa lösningar som har mindre inverkan på miljön, under förutsättning att den strängare lagstiftningen grundas på tvingande hänsyn, inte är diskriminerande och uppfyller proportionalitetsprincipens krav. Med beaktande av dessa förutsättningar får medlemsstaterna även, i synnerhet i fråga om ämnena i förteckning I, fastställa krav som är så betungande att de får till följd att det blir omöjligt, eller möjligt endast i särskilda undantagsfall, att utfärda ett sådant tillstånd.
- 6) Rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/60/EG av den 20 december 1994, utgör inte hinder för nationell lagstiftning enligt vilken det för att tillstånd skall utfärdas ställs krav som är sådana att användningen av sagda ämnen blir omöjlig, eller möjlig endast i särskilda undantagsfall. Om de båda regelverken eventuellt skulle vara oförenliga, skall den nationella lagstiftningen ha företräde om den motiveras av hänsyn till ett tvingande intresse såsom miljöskyddet, under förutsättning att den inte är diskriminerande och uppfyller proportionalitetsprincipens krav.