

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F. CAPOTORTI
FREMSAT DEN 2. DECEMBER 1981¹

Høje Domstol.

1. Dette forslag til afgørelse angår seks sager, som Kommissionen har anlagt mod kongeriget Belgien i henhold til EØF-traktatens artikel 169. Ifølge sagsøgeren har den sagsøgte stat tilsidesat en af Fællesskabets hovedforpligtelser ved ikke i sin retsorden at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for at efterkomme en række direktiver, som ministerrådet havde vedtaget i perioden 1975-1978, i henhold til artiklerne 100 og 235 i EØF-traktaten, og som alle vedrører en tilnærmelse af lovgivningerne om beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed. Det drejer sig nærmere betegnet om direktiverne 75/439 og 75/440 af 16. juni 1975 om henholdsvis bortskaffelse af olieaffald og kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne, 75/442 af 15. juli 1975 om affald, 76/160 af 8. december 1975 om kvaliteten af badevand, 76/403 af 6. april 1976 om bortskaffelse af polychlordiphenyler og polychlortriphenyler og 78/176 af 20. februar 1978 om affald fra titan-dioxidindustrien.

2. Den belgiske regering erkender, at den endnu ikke har vedtaget den lovgiv-

ning og udstedt de administrative bestemmelser, der er nødvendige for fuldt ud at gennemføre de seks her omhandlede direktiver. Den har imidlertid — først i al almindelighed i svarskrifterne og senere med mere udførlige angivelser i duplikkerne — anført, at der for så vidt angår visse af de omhandlede direktiver gælder regler, der er udtryk for »en delvis gennemførelse«. Den sagsøgte regerings repræsentant har herved henvist til lov af 26. marts 1971 samt til kongelig anordning af 3. oktober 1975, hvis bestemmelser skulle opfylde nogle af de forpligtelser, der følger af direktiv 75/439, til almindeligt regulativ for arbejdsbeskyttelse (afsnit et, rubrikkerne »affald«, liste A, og »skarn«, liste B), der skulle indeholde bestemmelser svarende til en gennemførelse af direktiv 75/442, og endelig til lov af 22. juli 1974 samt kongelig anordning af 9. februar 1976, hvis bestemmelser skulle være i overensstemmelse med direktiv 76/403.

Principielt kan det givetvis ikke bestrides, at en medlemsstat ikke er forpligtet til at udstede nye regler med det særlige formål at gennemføre et direktiv, når der i denne medlemsstats retsorden allerede findes regler, der fuldt ud er i stand til at hidføre de resultater, som har været tilsigtet med et givet direktiv. Også i det tilfælde, hvor de til et direktiv svarende nationale regler findes i flere forskellige love og ikke er samlet i en og samme lovtekst, kan det antages at medlemssta-

¹ — Oversat fra italiensk.

tens forpligtelse er opfyldt. Det er imidlertid i begge de just nævnte situationer absolut nødvendigt, at den interne retstilstand bringes i fuldstændig overensstemmelse med direktivets forskrifter. Direktivet skal opfyldes fuldt ud; kun på denne måde opnås der uafhængigt af de anvendte former og midler materielretlig ensartethed i de nationale retsordener.

Den belgiske regering anerkender i det foreliggende tilfælde, at der for tre ud af seks direktiver i det højeste bliver tale om en delvis gennemførelse. Det kan faktisk på grundlag af en hastig sammenligning af de forpligtelser, der følger af de omhandlede fællesskabsakter og de love og anordninger, sagsøgte har påberåbt, konstateres, at:

a) direktiv 75/439 indeholder et forbud mod udtømning af olieaffald i grundvand, i fersk overfladevand og i kystnære vandområder og rørledninger; hverken i lov af 26. marts 1971, der udelukkende drejer sig om forureningsbeskyttelse af overfladevand, eller i kongelig anordning af 3. oktober 1975 findes der noget forbud mod udtømning af olieaffald i grundvand. Og heller ikke den forpligtelse, der ved direktivet er pålagt staterne, og hvorefter enhver opbevaring og/eller udtømning af olieaffald, der medfører skadelige virkninger for jordbunden, samt enhver behandling af olieaffald, der fremkalder luftforurening, som overstiger det ved gældende bestemmelser fastsatte niveau (jf. artikel 4 i direktivet) kan antages at være opfyldt i kraft af de to nævnte belgiske regelsæt;

b) reglerne i direktiv 75/442 har ikke engang delvis et modstykke i reglerne i det almindelige regulativ for arbejdsbeskyttelse (som findes i to af regenten udstedte anordninger af henholdsvis 11. februar 1946 og 27. september 1947 som ændret flere gange i det følgende). Det omhandlede regulativ indeholder faktisk kun en beskrivelse af industrianlæg af »farlig, sundhedsfarlig eller forulempende karakter« og bestemmer, at opførelse og drift kun kan ske med forvaltningens tilladelse, samt at der konstant skal føres særlig kontrol med anlæggene. Den belgiske regerings repræsentant har alene henvist til to punkter i fortegnelsen over inddelingen af disse anlæg. Efter min mening har alt dette intet med direktivets forskrifter at gøre; disse forskrifter drejer sig specielt om spørgsmålet vedrørende bortskaffelsen af olieaffaldet (i de forskellige faser: indsamling, sortering, transport, oplagring og behandling) og skal tjene til beskyttelse af såvel menneskers sundhed som miljøet;

c) den belgiske lov af 22. juli 1974 om giftigt affald som suppleret ved anordning af 9. februar 1976 gennemfører vel nogle af de foranstaltninger, der senere er blevet pligtmæssige ifølge direktiv 76/403, men indeholder intet om forskellige andre foranstaltninger af stor betydning. De gældende belgiske regler indeholder navnlig intet om genindvinding af giftigt affald eller om bortskaffelse af polychlordiphenyler eller af genstande eller apparater med indhold af polychlordiphenyler, som ikke mere skal bruges.

3. Den belgiske regering har som begrundelse for den undladte eller ufuldstændige gennemførelse af de seks direktiver navnlig henvist til en række forfatningsretlige omstændigheder. Det drejer sig om følgende forhold: den belgiske statsorganisation er i de sidst forløbne år blevet ændret med henblik på regionalt selvstyre og loven om fordeling af den materielle kompetence mellem staten og regionerne er først blevet vedtaget den 8. august 1980. Den usikkerhed og de vanskeligheder, der har været forbundet med denne indgribende ændring af de offentlige organers indretning, har ført til en forsinkelse med opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af direktiverne. Mange af de forhold, som disse regulerer, henhører nemlig under de regionale organers kompetence, og gennemførelsesforanstaltningerne kræver derfor længere tid end de tidsrum, der er givet med Rådets frister.

Sagsøgte har lagt vægt på de i de sidste år gennemførte forfatningsændringers usædvanlige karakter og har gjort gældende, at denne bør medføre, at disse sager får et andet resultat end det, der er fremkommet i nævnte retspraksis. Men der kan ikke tages hensyn til sagsøgtens opfattelse på dette punkt. De frister for gennemførelsen, der er fastsat i direktiver, kan ikke forlænges og endnu mindre fraviges, fordi der i en medlemsstats institutionelle eller politiske situation optræder særlige vanskeligheder. Der må som fastslået af Domstolen lægges vægt på, at »direktivernes bindende karakter medfører en forpligtelse for alle medlemsstaterne til at overholde de frister, der fastsættes heri, således at deres ensartede gennemførelse kan sikres inden for hele Fællesskabet« (dom af 22. september 1976 i sag 10/76, Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. 1976, s. 1359, præmis 12).

Jeg mener ikke, at en begrundelse som den anførte har nogen gyldighed. Domstolen har gentagne gange fastslået, at »en medlemsstat ikke kan påberåbe sig nogen bestemmelse, praksis eller noget forhold i sin interne retsorden til støtte for, at forpligtelser i henhold til fællesskabsdirektiver ikke er overholdt«. Jeg skal herved fra nyere praksis henvise til dommene af 10. november 1981 i sagerne 28 og 29/81, Kommissionen mod Den italienske Republik, til dom af 13. oktober 1981 i sag 252/80, Kommissionen mod Den italienske Republik, samt til dommene af 17. februar 1981 i sagerne 133 og 171/80, Kommissionen mod Den italienske Republik.

Til sidst en afsluttende betragtning, som ikke er til at komme uden om. De frister, inden hvis udløb direktiverne skulle have været gennemført, falder i tiden fra juni 1977 til februar 1979 (for direktiverne 75/439 og 75/440 udløb fristen netop den 18. juni 1977; for direktiv 75/442 udløb den 18. juli 1977; for direktiv 76/160 den 10. december 1977; for direktiv 76/403 den 9. april 1978 og for direktiv 78/176 den 22. februar 1979). Som bekendt blev den nye kompetencefordeling mellem centralstyret og de regionale institutioner fastlagt i august 1980. Det må derfor antages, at det før dette tidspunkt var de centrale myndigheders opgave at vedtage de nødvendige gennemførelsesbestemmelser, idet et myndighedstomrum eller en lovgivningsstilstand igennem flere år er utænkelige!

4. Sagsøgtes repræsentant har under den mundtlige forhandling meddelt, at regionen Flandern i oktober indeværende år har vedtaget regler til gennemførelse af direktiverne 439 og 442 fra 1975, 403 fra 1976 og 176 fra 1978, alle om indsamling og bortskaffelse af affald; at regionen Vallonien allerede har udarbejdet et udkast til regler om gennemførelse af de samme fire direktiver; og endelig at der for Bruxelles-området, der er undergivet centralstyret, blevet udfærdiget et foreløbigt lovudkast.

Jeg skal her blot anføre, at disse regler kommer sent og er utilstrækkelige. Det er selv bortset fra, at der kun foreligger lidet nyt om gennemførelsen af de to resterende direktiver, klart, at lovgivningsinitiativer, som dem der foreligger

for Bruxelles-området og regionen Vallonien, er ganske uden betydning i forbindelse med nærværende sag. Og de regler, der er vedtaget af regionen Flandern for nylig, udgør dernæst under alle omstændigheder en slags delvis gennemførelse, idet de vedtagne regler territorialt kun har gyldighed for en af de tre regioner. Generel må det siges, at gennemførelsen af direktiverne ved generelle retsakter af regional art uden tvivl kan accepteres efter et fællesskabsretligt synspunkt, idet det står enhver medlemsstat frit for internt at fordele den retsanordnende kompetence på den måde, den finder hensigtsmæssigt, men tilbage bliver, at medlemsstaten, uanset hvorledes den er organiseret, er ansvarlig over for Fællesskabet, når gennemførelsen alene sker for en del af dens territorium.

5. I de seks sager Kommissionen har anlagt mod kongeriget Belgien ved stævninger indgivet til Domstolens justitskontor den 3. april 1981 for så vidt angår sagerne 68/81, 69/81 og 70/81, og den 6. april 1981 for så vidt angår sagerne 71/81, 72/81 og 73/81, vil jeg derfor foreslå Domstolen at statuere, at den sagsøgte stat ved ikke inden for de fastsatte frister at vedtage de nødvendige regler for at efterkomme Rådets direktiver 75/439 og 75/440 af 16. juni 1975, 75/442 af 15. juli 1975, 76/160 af 8. december 1975, 76/403 af 6. april 1976 og 78/176 af 20. februar 1978 har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten.

I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, skal den tabende part, dvs. sagsøgte, afholde sagens omkostninger.