CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS

van 20 januari 2000 *

I — Inleiding

1. Met haar beroep krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) verzoekt de Commissie het Hof, vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door niet binnen de gestelde termijn de in artikel 5 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen [1] (hierna: „richtlijn") bedoelde actieprogramma's op te stellen, de krachtens het EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

II — De toepasselijke wetgeving

A — *De communautaire wetgeving*

2. De richtlijn heeft volgens artikel 1 tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen, te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

3. Artikel 3 van de richtlijn bepaalt onder meer:

„(...)

2. De lidstaten wijzen binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wateren en die tot verontreiniging bijdragen als kwetsbare zones aan. Zij doen binnen zes maanden mededeling van deze eerste aanwijzing aan de Commissie.

(...)

4. De lijst van kwetsbare zones wordt door de lidstaten wanneer zulks dienstig is, doch

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

1 — PB L 375, blz. 1. Gerectificeerd in PB 1993 L 92, blz. 51.

ten minste om de vier jaar, opnieuw bezien en zo nodig herzien of aangevuld teneinde rekening te houden met veranderingen en met bij de vorige aanwijzing onvoorziene factoren. De lidstaten stellen de Commissie binnen zes maanden in kennis van elke herziening of aanvulling van de lijst van kwetsbare zones."

4. Blijkens een voetnoot bij artikel 12, lid 1, van de richtlijn is van deze richtlijn aan de lidstaten kennis gegeven op 19 december 1991.

5. Artikel 5, lid 1, van de richtlijn bepaalt: „Binnen twee jaar na de in artikel 3, lid 2, bedoelde eerste aanwijzing of binnen één jaar na elke in artikel 3, lid 4, bedoelde aanvullende aanwijzing dienen de lidstaten ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones."

6. Artikel 10 van de richtlijn bepaalt ten slotte:

„1. Voor de periode van vier jaar na de kennisgeving van deze richtlijn en voor elke daarop volgende periode van vier jaar dienen de lidstaten bij de Commissie een verslag in met de in bijlage V bedoelde informatie.

2. De in dit artikel bedoelde verslagen worden bij de Commissie ingediend binnen zes maanden na het verstrijken van de periode waarop zij betrekking hebben."

B — *De nationale wetgeving*

7. Het Real Decreto sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (koninklijk decreet nr. 261/1996 van 16 februari 1996 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen), waarbij de richtlijn in Spaans recht is omgezet, bepaalt in artikel 6 dat in de als kwetsbaar aangewezen zones de bevoegde organen van de autonome gemeenschappen actieprogramma's opstellen die tot doel hebben de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te voorkomen en te verminderen. Die actieprogramma's worden opgesteld binnen twee jaar na de eerste aanwijzing van de kwetsbare zones of binnen één jaar na elke nieuwe uitbreiding of wijziging en zij worden uitgevoerd in de loop van de vier jaar na hun opstelling.

III — De precontentieuze procedure

8. Bij brief nr. SG(97) D/2548 van 4 april 1997 maande de Commissie het Koninkrijk Spanje zijn opmerkingen in te dienen met

betrekking tot een eventuele niet-nakoming van meerdere uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen, in het bijzonder de verplichting de nitraatconcentratie in zoet water te controleren (artikel 6 van de richtlijn), actieprogramma's op te stellen voor de kwetsbare zones (artikel 5) en een eerste vierjaarlijks verslag in te dienen (artikel 10 van de richtlijn).

9. Naar aanleiding van het antwoord van de Spaanse autoriteiten op de aanmaning stelde de Commissie vast dat de controles van de nitraatconcentratie in zoet water waren uitgevoerd. Volgens de Commissie werd in dit antwoord evenwel erkend dat de in artikel 5, lid 1, van de richtlijn bedoelde actieprogramma's niet waren opgesteld en het in artikel 10, lid 1, van de richtlijn bedoelde verslag niet was ingediend.

10. Naar aanleiding van dit antwoord zond de Commissie het Koninkrijk Spanje op 21 november 1997 een met redenen omkleed advies [2], waarin werd gesteld dat het Koninkrijk Spanje, door niet een verslag met de in bijlage V bij de richtlijn bedoelde informatie bij de Commissie in te dienen, zoals door artikel 10 voorgeschreven, en door geen actieprogramma's op te stellen, zoals door artikel 5 voorgeschreven, de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen.

2 — C (97) 3415 def.

11. De Commissie verzocht de lidstaat binnen een termijn van twee maanden na ontvangst de nodige maatregelen te nemen om het met redenen omkleed advies op te volgen. Zoals de Commissie vermeldt, hebben de Spaanse autoriteiten bij brief van 23 januari 1998 verlenging van de verleende termijn gevraagd.

12. Ten slotte beantwoordde het Koninkrijk Spanje het met redenen omkleed advies met een document van 6 maart 1998, getiteld „Informe Cuatrienal del Reino de España sobre cumplimiento de la Directiva 91/676/EEG relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos de origen agrícola" („Vierjaarlijks rapport betreffende de toepassing van richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen").

13. Gelet op dit verslag heeft de Commissie in haar verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 17 juli 1998, het onderwerp van haar beroep beperkt. In het beroep verzoekt de Commissie het Hof namelijk, vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door niet de actieprogramma's bedoeld in artikel 5 van de richtlijn op te stellen, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, alsmede Spanje in de kosten te verwijzen.

IV — De standpunten van partijen

14. De Commissie merkt op dat artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 249, derde alinea, EG) en artikel 5, eerste alinea, EG-Verdrag (thans artikel 10, eerste alinea, EG) verbindende bepalingen zijn, op grond waarvan de lidstaten waarvoor een richtlijn bestemd is de nodige maatregelen moeten nemen om daaraan vóór het verstrijken van de gestelde termijn uitvoering te geven.

15. In casu wijst de Commissie erop dat, aangezien de kwetsbare zones oorspronkelijk binnen twee jaar na kennisgeving van de richtlijn moesten worden aangewezen (artikel 3, lid 2, van de richtlijn), de termijn voor het opstellen van de in artikel 5 bedoelde actieprogramma's dus is verstreken in december 1995.

16. Volgens de Commissie heeft het Koninkrijk Spanje in het „Vierjaarlijks rapport" van 6 maart 1998 erkend dat de in artikel 5 bedoelde actieprogramma's nog niet waren opgesteld, terwijl de termijn om het met redenen omkleed advies van de Commissie op te volgen reeds was verstreken.

17. De Commissie is van mening, dat de reden die door het Koninkrijk Spanje wordt gegeven voor de ontstane vertraging, namelijk dat de kwetsbare zones eerst in juni 1997 door de autonome gemeenschappen konden worden aangewezen en dat het opstellen van de actieprogramma's onvermijdelijk een zekere tijd vergt, de gestelde niet-nakoming niet kan rechtvaardigen. De Commissie heeft de indruk dat de Spaanse autoriteiten zich er in wezen op beroepen dat het Koninkrijk Spanje in het verleden andere bij de richtlijn opgelegde verplichtingen niet is nagekomen, in het bijzonder de niet-uitvoering van de richtlijn binnen de in artikel 12 gestelde termijn, om de niet-nakoming te rechtvaardigen van de verplichtingen die de Commissie in haar met redenen omkleed advies noemt. Het is echter ontoelaatbaar dat een lidstaat zich op het door eigen schuld te laat uitvoeren van de richtlijn beroept ter rechtvaardiging van de niet-nakoming of de te late nakoming van andere bij deze richtlijn opgelegde verplichtingen. Nemo auditur suam propriam turpitudinem allegans.

18. De in de richtlijn neergelegde termijnen hadden wellicht anders kunnen worden vastgesteld, maar dit neemt volgens de Commissie niet weg dat deze bepalingen ten aanzien van het te bereiken resultaat verbindend zijn voor de lidstaat waarvoor zij bestemd zijn.

19. Volgens de Commissie is voorts het argument van het Koninkrijk Spanje dat alle nodige maatregelen ter nakoming van de verplichtingen van de richtlijn zullen worden genomen, irrelevant. Ook het verzoek van het Koninkrijk Spanje om alle termijnen van de richtlijn te negeren en het argument dat de niet-nakoming slechts

„tijdelijk" is en niet „substantieel", zijn voor haar onaanvaardbaar. De Commissie kan zich niet vinden in een onderscheid tussen „tijdelijke" niet-nakoming en „substantiële" niet-nakoming. Bepalend is dat de situatie na het verstrijken van de door de Commissie gestelde termijn voor opvolging van het met redenen omkleed advies duidelijk een geval van niet-nakoming van de verplichtingen van de richtlijn was en geen enkel later gegeven kan de Commissie ervan overtuigen dat er geen sprake is van niet-nakoming van verplichtingen of louter „tijdelijke" niet-nakoming. Het feit dat de Spaanse autoriteiten zich ontegenzeglijk bereid tonen de richtlijn uit te voeren, betekent bovendien niet dat zij daarmee ontkomen aan de vaststelling van de niet-nakoming. Facta potentiora sunt verbis.

20. In repliek wijst de Commissie erop dat het Koninkrijk Spanje in zijn verweerschrift heeft erkend dat de in artikel 5 van de richtlijn bedoelde actieprogramma's nog altijd niet zijn opgesteld. Uit het overzicht van de situatie in de verschillende autonome gemeenschappen kan niet alleen worden opgemaakt dat de actieprogramma's in een groot deel van deze gemeenschappen nooit zijn opgesteld, maar ook dat zelfs de definitieve aanwijzing van de kwetsbare zones in een aantal gemeenschappen nog niet heeft plaatsgevonden.

21. De Commissie merkt eveneens op dat het Hof in zijn arrest van 1 oktober 1998, Commissie/Spanje [3], heeft bevestigd dat voor elke concrete verplichting die in een richtlijn is opgelegd, beroep kan worden ingesteld, los van eventuele beroepen betreffende de niet-omzetting of te late omzetting van de richtlijn. Volgens de Commissie komt door niet-naleving van deze verplichtingen de verwezenlijking van de in de richtlijn neergelegde doelstellingen in gevaar. Dat geldt volgens haar vooral voor de goedkeuring en uitvoering van plannen en programma's waarvoor een voortdurende inspanning en een actieve begeleiding door de nationale autoriteiten noodzakelijk is teneinde de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken.

22. De Commissie wijst erop dat zij wel weet dat de te late omzetting van de richtlijn door het Koninkrijk Spanje de oorzaak is van de niet-nakoming van de andere in de richtlijn gestelde verplichtingen. Noch dit gegeven, noch het feit dat het beroep anders had kunnen worden ingekleed, rechtvaardigt evenwel de niet-nakoming die het voorwerp is van dit beroep.

23. Onder verwijzing naar de vaste rechtspraak van het Hof dat een lidstaat zich niet ten exceptie kan beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen of termijnen, wijst de Commissie ten slotte het argument van de Spaanse autoriteiten van de hand, dat de autonome gemeenschappen, die tot het opstellen van de actieprogramma's bevoegd zijn, slechts de aanwijzingen van koninklijk decreet

3 — C-71/97, Jurispr. blz. I-5991.

nr. 261/1996 van 16 februari 1996 hebben gevolgd. Ook hieruit leidt de Commissie af dat de uitvoering van de richtlijn niet adequaat is. Ofschoon zij het beroep heeft beperkt tot de niet-nakoming van de in artikel 5 neergelegde verplichtingen, betekent dit slechts dat het aan de Spaanse autoriteiten is om de nodige maatregelen te nemen tot wijziging van het koninklijk decreet waarbij de richtlijn is omgezet, indien zij menen dat een wijziging van dit koninklijk decreet, in het bijzonder van het daarin neergelegde tijdschema, geschikt is om de successieve niet-nakoming van de verschillende in de richtlijn gestelde verplichtingen te voorkomen.

24. Het Koninkrijk Spanje geeft toe de in artikel 12 van de richtlijn neergelegde verplichting betreffende de termijn van twee jaar vanaf kennisgeving om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te nemen om aan de richtlijn te voldoen, niet te zijn nagekomen. Het meent evenwel dat de in artikel 5 van de richtlijn voorgeschreven programma's moeilijk vóór die datum (december 1995) konden worden opgesteld, aangezien de richtlijn eerst in maart 1996 in Spaans recht is omgezet, waardoor het tijdschema van de daarin achtereenvolgens gestelde verplichtingen in het gedrang is gekomen.

25. Volgens het Koninkrijk Spanje, dat het Hof verzoekt het beroep te verwerpen en verzoekster in de kosten te verwijzen, had de Commissie haar beroep moeten toespitsen op de te late omzetting van de richtlijn in Spaans recht. Nu zij dit niet heeft gedaan, heeft het geen zin achtereenvolgens beroepen in te stellen tegen de niet-naleving van het in de richtlijn voorgeschreven tijdschema, dat door de aanvankelijke vertraging onvermijdelijk in het gedrang is gekomen, zodat het Koninkrijk Spanje op geen enkele manier aan veroordeling kan ontkomen.

26. Het Koninkrijk Spanje wijst erop dat de autonome gemeenschappen Andalusië, Aragon, Balearen, Canarische Eilanden, Castilië-La Mancha, Castilië-León, Catalonië, Valencia en Baskenland kwetsbare zones hebben aangewezen, een verplichting die tot hun bevoegdheid behoort daar zij tot die aanwijzing verplicht zijn bij artikel 4 van koninklijk decreet nr. 261/1996 van 16 februari 1996. De autonome gemeenschappen Asturië, Cantabrië, Extremadura, Galicië, Rioja, Madrid, Murcia en Navarra hebben verklaard dat op hun grondgebied geen kwetsbare zones bestonden.

27. Het Koninkrijk Spanje vervolgt dat na de bekendmaking van het koninklijk omzettingsdecreet een interdepartementale werkgroep is gevormd, bestaande uit vertegenwoordigers van de bevoegde ministeries, namelijk het Ministerie van Milieu en het Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, die eenvormigheid heeft gebracht in de criteria en acties van de autonome gemeenschappen op het punt van de officiële aanwijzing van hun kwetsbare zones, een voorwaarde om de in

artikel 5 van de richtlijn bedoelde actieprogramma's te kunnen opstellen. In deze werkgroep is ook een „richtlijn voor het opstellen van maatregelen bedoeld in bijlage 2 van koninklijk decreet nr. 261/1996 betreffende de actieprogramma's" opgesteld. Aan de hand daarvan stellen de autonome gemeenschappen hun programma's op, op basis van eenvormige criteria. De algemene directie waterbouwkundige werken en waterkwaliteit van het Ministerie van Milieu, die de werkgroep coördineert, neemt maatregelen bij de autonome gemeenschappen om de actieprogramma's zo snel mogelijk aan de Commissie te kunnen voorleggen.

28. Ten slotte geeft het Koninkrijk Spanje zowel in het verweerschrift als in dupliek een overzicht van de situatie in een aantal autonome gemeenschappen die kwetsbare zones hebben aangewezen, namelijk Aragon, Castilië-León, Castilië-La Mancha, de Balearen, Valencia, Andalusië en Catalonië.

29. In dupliek verklaart het Koninkrijk Spanje het niet eens te zijn met de stelling van de Commissie dat de Spaanse autoriteiten het in het koninklijk omzettingsdecreet bepaalde tijdschema zo nodig konden wijzigen, aangezien dit decreet, zoals het hoort, de verschillende fasen van de richtlijn voor de uitvoering van de verschillende beoogde acties overneemt. Hoe dan ook kunnen niet gelijktijdig acties worden ondernomen waarvoor, willen zij goed verlopen, enige tijd moet verstrijken tussen de verschillende fasen. Wanneer de betrokken autonome gemeenschappen eenmaal de kwetsbare zones op hun grondgebied hebben aangewezen, is voor opstelling van de successieve actieprogramma's dan ook, zoals in de richtlijn zelf is vermeld en om de doeltreffendheid ervan te garanderen, een zeker tijdsverloop noodzakelijk, dat zich volgens koninklijk decreet nr. 261/1996 voor de omzetting van de richtlijn uitstrekte tot februari 1999.

V — Mijn opvatting

30. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is de richtlijn overeenkomstig artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag verbindend voor elke lidstaat ten aanzien van het te bereiken resultaat. Dit brengt de verplichting mee, de in richtlijnen vastgestelde termijnen te respecteren. [4]

31. Ik wijs er dan ook op dat de vraag of verplichtingen niet zijn nagekomen volgens vaste rechtspraak moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich

4 — Zie met name arrest Hof van 22 september 1976, Commissie/Italië (10/76, Jurispr. blz. 1359).

bevond aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. [5]

32. In casu verplichtte artikel 5 van de richtlijn de lidstaten om binnen een termijn die in december 1995 verstreek, actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones.

33. Het Koninkrijk Spanje geeft toe dat het als gevolg van de te late omzetting van de richtlijn in Spaans recht (maart 1996), waardoor het tijdschema van de achtereenvolgens in de richtlijn gestelde verplichtingen in het gedrang kwam, moeilijk was de in artikel 5 van de richtlijn bedoelde programma's vóór de gestelde datum (december 1995) op te stellen. Aldus erkent het Koninkrijk Spanje in wezen dat het de programma's op die datum nog niet had opgesteld.

34. Uit de opmerkingen van het Koninkrijk Spanje in zijn verweerschrift en in dupliek, in het bijzonder uit het overzicht van de reeds genomen maatregelen en de beschrijving van de situatie in verschillende autonome gemeenschappen, blijkt overigens dat de door de richtlijn voorgeschreven actieprogramma's ook niet binnen de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn zijn opgesteld.

35. Acties zoals de door het Koninkrijk Spanje genoemde aanwijzing van de kwetsbare zones in een aantal autonome gemeenschappen, de vorming van een interdepartementale werkgroep belast met de coördinatie van de criteria voor de aanwijzing van deze zones, de opstelling van een „richtlijn" voor de actieprogramma's of de maatregelen van de algemene directie waterbouwkundige werken en waterkwaliteit van het Spaanse Ministerie van Milieu, welke de werkgroep coördineert, zijn wellicht positief voor het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn en voorwaarden die eventueel essentieel zijn om de bij artikel 5 van de richtlijn voorgeschreven actieprogramma's te kunnen opstellen, maar zij kunnen de te late opstelling van deze programma's, zoals die is erkend, en dus ook de niet-nakoming, niet rechtvaardigen of herstellen.

36. Deze niet-nakoming blijkt uit de in de meeste autonome gemeenschappen bestaande situatie, zoals die door het Koninkrijk Spanje is geschetst. In concreto, afgezien van de autonome gemeenschap Valencia, waar een „actieprogramma in de kwetsbare zones ter vermindering van de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen" is opgesteld, is blijkens het verweerschrift alleen in de autonome gemeenschap Aragon een indicatief tijdschema voor toekomstige acties opgesteld; voor de autonome gemeenschap Castilië-León wordt vermeld dat naast de algemene kaderregeling het actieprogramma voor zone 4 (Cantalejo, Cabezuela, Veganzones en Turégano) in voorbereiding is; het actieprogramma van de autonome gemeenschap

5 — Zie met name arresten Hof van 18 december 1997, Commissie/Spanje (C-361/95, Jurispr. blz. I-7351, punt 13), en 27 oktober 1998, Commissie/Ierland (C-364/97, Jurispr. blz. I-6593, punt 8).

Castilië-La Mancha bevindt zich blijkens het verweerschrift in de fase van coördinatie van de voorbereidingswerkzaamheden; over de Balearen wordt gezegd dat in studie is of de regio Sa Pobla-Muro alsnog als kwetsbare zone moet worden aangewezen, hetgeen aanvankelijk niet het geval was; ook voor de autonome gemeenschap Andalusië wordt vermeld dat de actieprogramma's in de fase van opstelling door de diensten van het Ministerie van Landbouw en Visserij zijn; ten slotte wordt in dupliek voor de autonome gemeenschap Catalonië alleen gezegd dat het opstellen van de actieprogramma's is begonnen. Uit het overzicht van de situatie in de verschillende autonome gemeenschappen blijkt in het algemeen dat het Koninkrijk Spanje niet de door de Commissie verweten niet-nakoming betwist, maar de verschillende initiatieven en inspanningen op zijn grondgebied ter uitvoering van de vereiste actieprogramma's onder de aandacht wil brengen, wel wetend dat deze programma's niet binnen de voorgeschreven termijn zijn opgesteld.

37. Het Koninkrijk Spanje is van mening dat nu de Commissie haar beroep niet heeft gegrond op de niet-tijdige omzetting van de richtlijn in Spaans recht, het niet veel zin meer heeft om successieve beroepen in te stellen tegen de niet-uitvoering van het bij de richtlijn vastgestelde tijdschema, dat door de aanvankelijke vertraging onvermijdelijk in het gedrang is gekomen. Deze stelling is mijns inziens ongefundeerd. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is het ontoelaatbaar dat een lidstaat zich beroept op de te late uitvoering van de richtlijn, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming of te late naleving van andere uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen. Zoals het Hof overigens heeft erkend, kan een lidstaat „niet met een beroep op het feit dat hij de nodige maatregelen tot omzetting van de richtlijn nog niet heeft genomen, zich ertegen verzetten dat het Hof een verzoek, strekkende tot vaststelling van de niet-nakoming van een bijzondere, uit die richtlijn voortvloeiende verplichting, behandelt". [6] In casu volgt uit het reeds aangehaalde arrest Commissie/Spanje [7] trouwens ontegenzeglijk dat de te late uitvoering van richtlijn 91/676 door het Koninkrijk Spanje niet verhindert dat een beroep wordt ingesteld en dat de lidstaat wordt veroordeeld wegens niet-nakoming van de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien. [8]

38. Het niet-opstellen van de bij artikel 5 van de richtlijn voorgeschreven programma's kan dus in geen enkel opzicht worden gerechtvaardigd door het argument dat de richtlijn te laat in Spaans recht is omgezet en dat het tevens om de door de Spaanse autoriteiten gegeven reden onmogelijk zou zijn het tijdschema van koninklijk decreet nr. 261/1996 van 16 februari 1996 waarbij de richtlijn is omgezet, te wijzigen. In de

6 — Zie arrest Hof van 11 augustus 1995 (Commissie/Duitsland, C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 23).

7 — Aangehaald in voetnoot 3.

8 — In dat arrest wijst het Hof het beroep van de Commissie van 19 februari 1997 toe en stelt het vast dat het Koninkrijk Spanje, door enerzijds niet de als kwetsbaar beschouwde zones aan te wijzen en die aanwijzingen niet aan de Commissie mee te delen, en door anderzijds voor de andere autonome gemeenschappen dan Andalusië, Cantabrië, Madrid, Murcia, Navarra en Valencia geen codes van goede landbouwpraktijken op te stellen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 3 en 4 van de richtlijn.

eerste plaats komt dit tijdschema immers overeen met hetgeen de richtlijn voorschrijft en in de tweede plaats is voor de correcte uitvoering van de concrete acties hoe dan ook een zeker tijdsverloop vereist, volgens het koninklijk decreet tot februari 1999.

39. Het tijdschema voor de uitvoering van de successieve verplichtingen die door een richtlijn aan een lidstaat worden opgelegd, mag niet worden uitgelegd of verlengd naar gelang van de wettelijke bepalingen die een lidstaat vaststelt, vooral niet om achteraf de bij de uitvoering van sommige verplichtingen opgetreden tekortkomingen en vertragingen goed te maken. Dit geldt te meer wanneer de richtlijn de lidstaten verplicht actieprogramma's op te stellen en deze aan de Commissie mee te delen. Tegelijk met de voortdurende inspanning en actieve begeleiding van deze vraagstukken door de nationale autoriteiten moet worden toegezien op het gezamenlijk streven naar verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn binnen de Unie. [9] In een dergelijk geval, dat zich overigens ook in casu voordoet, kan geen onderscheid worden gemaakt tussen „tijdelijke" niet-nakoming en „substantiële" niet-nakoming inzake het opstellen van de programma's. Aangezien het tijdschema een essentieel onderdeel is van de gedachte achter een programma [10], vormt het niet tijdig opstellen van de programma's of de niet-inachtneming van de termijnen en dus van het nauwkeurige tijdschema dat door de richtlijn is opgelegd, in elk geval een „substantiële" niet-nakoming van de verplichtingen die krachtens deze richtlijn op een lidstaat rusten.

40. Wanneer een lidstaat, zoals in dit geval het Koninkrijk Spanje, om een of andere reden, zelfs de te late omzetting van de richtlijn in nationaal recht, meent dat de termijnen voor de uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van de richtlijn, uitzonderlijk kort zijn of onmogelijk te eerbiedigen, is het voorts niet aan de nationale autoriteiten om de bepalingen van de richtlijn eigenmachtig aan te passen aan de nieuwe situatie die zich dan voordoet. Integendeel, nadat de betrokken lidstaat de bevoegde gemeenschapsinstellingen van dit probleem op de hoogte heeft gesteld, is het aan de instellingen om in voorkomend geval de nodige maatregelen te nemen om de problemen op te lossen. In dit verband oordeelde het Hof dat „indien de termijn binnen welke aan een richtlijn uitvoering moet zijn gegeven, te kort blijkt te zijn, de enige mogelijkheid welke gemeenschapsrechtelijk gezien de betrokken lidstaat openblijft, daarin bestaat dat

9 — Zoals het Hof in het arrest van 21 januari 1999, Commissie/België (C-347/97, Jurispr. blz. I-309), verklaarde in verband met de niet-nakoming van een lidstaat die erin bestond dat de programma's bedoeld in richtlijn 91/157/EEG van de Raad van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten (PB L 78, blz. 38), niet waren opgesteld, is „van belang (...) dat de lidstaten op wie een dergelijke verplichting rust, de Commissie moeten meedelen welke maatregelen zij voornemens zijn vast te stellen of te nemen op de betrokken gebieden. Slechts aan de hand van deze concrete kwantificering en een concreet tijdschema kan de Commissie dan beoordelen, of de ter uitvoering van de richtlijn voorgenomen maatregelen werkelijk bijdragen tot de verwezenlijking van de programma's waarmee de doelstellingen van de richtlijn moeten worden bereikt" (punt 17).

10 — Zie arrest Hof van 5 oktober 1994, Commissie/Frankrijk (C-255/93, Jurispr. blz. I-4949, punten 24-27).

hij op communautair niveau passende stappen neemt teneinde de bevoegde instelling tot de eventuele verlenging van de termijn te bewegen". [11]

41. Noch de verdeling van de bevoegdheden tussen de staat en de autonome gemeenschappen, noch de verplichting om de aanwijzingen van koninklijk decreet nr. 261/1996 van 16 februari 1996 tot omzetting van de richtlijn te volgen, kan trouwens de niet-nakoming door het Koninkrijk Spanje als gevolg van het niet binnen de gestelde termijn opstellen van de in artikel 5 van de richtlijn voorgeschreven actieprogramma's rechtvaardigen. Zoals het Hof immers verklaarde „heeft iedere lidstaat de vrijheid de bevoegdheden intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen. Deze bevoegdheidsverdeling ontslaat hem echter niet van de verplichting ervoor te zorgen, dat de bepalingen van de richtlijn ten volle en nauwkeurig in nationaal recht worden omgezet." [12] Voorts kan een lidstaat volgens vaste rechtspraak van het Hof zich niet beroepen op nationale bepalingen, praktijken of situaties ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen of termijnen. [13]

42. Wat het feit betreft dat het Koninkrijk Spanje in elk geval de bereidheid had en nog steeds heeft om de krachtens artikel 5 van de richtlijn op hem rustende verplichtingen na te komen, wijs ik erop dat „de in artikel 169 van het Verdrag bedoelde procedure berust op de objectieve vaststelling van de niet-nakoming door een lidstaat van de verplichtingen die het Verdrag of een handeling van afgeleid recht hem oplegt (...). Wanneer, zoals in de onderhavige zaak, een dergelijke vaststelling is gedaan, is het irrelevant, of de niet-nakoming voortvloeit uit de wil van de lidstaat waaraan zij is toe te rekenen, uit zijn nalatigheid of uit technische moeilijkheden die hij zou hebben ondervonden." [14]

43. Aangezien de bij artikel 5 van de richtlijn voorgeschreven programma's dus niet zijn opgesteld binnen de in de richtlijn gestelde termijn en evenmin binnen de termijn die in het met redenen omkleed advies van de Commissie was gesteld, meen ik dat zich de door de Commissie gestelde niet-nakoming door het Koninkrijk Spanje in casu inderdaad voordoet.

11 — Zie arrest van 1 oktober 1998, Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 3, punt 16.

12 — Zie arrest Hof van 28 februari 1991, Commissie/Duitsland (C-131/88, Jurispr. blz. I-825, punt 71).

13 — Zie met name arresten Hof van 2 oktober 1997, Commissie/België (C-208/96, Jurispr. blz. I-5375, punt 9), en 19 februari 1998, Commissie/Griekenland (C-8/97, Jurispr. blz. I-823, punt 8).

14 — Zie arrest van 1 oktober 1998, Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 3, punten 14 en 15.

VI — Conclusie

44. Derhalve geef ik het Hof in overweging:

— vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door niet binnen de gestelde termijn de in artikel 5 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, bedoelde actieprogramma's op te stellen, de krachtens deze bepaling van de richtlijn en het EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Koninkrijk Spanje in de kosten te verwijzen.