ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

8 maart 2001 *

In zaak C-266/99,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Nolin als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en D. Colas als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet de nodige maatregelen te nemen om te bewerkstelligen dat de kwaliteit

* Procestaal: Frans.

van het oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater, in overeenstemming is met de waarden die zijn vastgesteld ingevolge artikel 3 van richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten (PB L 194, blz. 26), de krachtens deze richtlijn, inzonderheid artikel 4 ervan, op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen en F. Macken (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 26 oktober 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 december 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 16 juli 1999, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld, strekkende tot vaststelling dat de Franse Republiek, door niet de nodige maatregelen te nemen om te bewerkstelligen dat de kwaliteit van het oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater, in overeenstemming is met de waarden die zijn vastgesteld ingevolge artikel 3 van richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten (PB L 194, blz. 26; hierna: „richtlijn"), de krachtens deze richtlijn, inzonderheid artikel 4 ervan, op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Volgens artikel 1 heeft de richtlijn tot doel, de eisen vast te stellen waaraan de kwaliteit van zoet oppervlaktewater dat gebruikt wordt of bestemd is om te worden gebruikt voor de productie van drinkwater, na passende behandelingen moet voldoen.

3 Artikel 2 van de richtlijn verdeelt het oppervlaktewater onder in drie groepen van grenswaarden, genaamd A1, A2 en A3, die overeenkomen met verschillende procédés waardoor oppervlaktewater tot drinkwater kan worden verwerkt. De kenmerken van deze procédés worden omschreven in bijlage I bij de richtlijn.

4 Artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn luidt:

„1. De lidstaten stellen voor alle punten waar monsters worden genomen of voor elk punt waar monsters worden genomen de waarden vast welke van toepassing zijn op het oppervlaktewater voor alle in bijlage II aangegeven parameters.

[...]

2. De krachtens lid 1 vastgestelde waarden mogen niet minder streng zijn dan die vermeld in de kolommen I van bijlage II."

5 Voor de parameter nitraten is in kolom I van bijlage II bij de richtlijn de imperatieve maximumgrenswaarde vastgesteld op 50 mg/l en wel voor elk van de drie categorieën A1, A2 en A3.

6 Volgens artikel 3, lid 3, en bijlage II van de richtlijn trachten de lidstaten de richtwaarde van 25 mg/l voor het nitraatgehalte te eerbiedigen.

7 Artikel 4 van de richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te bewerkstelligen dat het oppervlaktewater in overeenstemming is met de ingevolge artikel 3 vastgestelde waarden. Daarbij past elke lidstaat deze richtlijn zonder onderscheid toe op nationale en grensoverschrijdende wateren.

2. In het kader van de doelstellingen van deze richtlijn treffen de lidstaten de nodige maatregelen om een gestadige verbetering van het leefmilieu te waarborgen. Te dien einde stellen zij een organisch actieplan met een tijdschema vast ter sanering van het oppervlaktewater, inzonderheid dat van categorie A3. Daarbij moeten de komende 10 jaar in het kader van de nationale programma's wezenlijke verbeteringen tot stand worden gebracht.

Bij de vaststelling van het in de eerste alinea bedoelde tijdschema zal enerzijds rekening worden gehouden met de noodzaak om de kwaliteit van het leefmilieu en met name van het water te verbeteren, anderzijds met de beperkingen van economische en technische aard die zich in de verschillende streken van de Gemeenschap voordoen of daarin kunnen optreden.

De Commissie zal de in de eerste alinea bedoelde actieplannen, met inbegrip van de tijdschema's, grondig bestuderen en zal in voorkomend geval hieromtrent passende voorstellen bij de Raad indienen.

3. Oppervlaktewater met minder gunstige fysische, chemische en microbiologische eigenschappen dan de met de wijze van behandeling A3 overeenkomende imperatieve grenswaarden, mag niet voor de productie van drinkwater worden gebruikt. Dergelijk water van slechtere kwaliteit mag evenwel bij uitzondering worden gebruikt indien een passende behandeling — met inbegrip van menging — wordt toegepast, waardoor alle kwaliteitskenmerken van het water kunnen worden gebracht op een niveau dat beantwoordt aan de kwaliteitsnormen voor drinkwater. De motieven voor een dergelijke uitzondering die berust op een plan voor het beheer van de watervoorraden binnen het betrokken gebied, dienen zo spoedig mogelijk aan de Commissie te worden medegedeeld voor wat de bestaande installaties betreft en van tevoren in geval van nieuwe installaties. De Commissie zal deze motieven grondig bestuderen en in voorkomend geval ter zake passende voorstellen bij de Raad indienen."

8 Volgens artikel 10 van de richtlijn doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om binnen een termijn van

twee jaar volgende op de kennisgeving van de richtlijn aan de bepalingen ervan te voldoen. De kennisgeving van de richtlijn aan de Franse Republiek heeft op 18 juni 1975 plaatsgevonden.

De precontentieuze procedure

9 Naar aanleiding van verschillende klachten over het nitraatgehalte van het oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater in Bretagne, verzocht de Commissie de Franse regering op 1 april 1992 om nadere inlichtingen, op welk verzoek deze regering bij brief van 11 mei 1993 reageerde.

10 Van mening dat deze reactie niet bevredigend was, zond de Commissie de Franse Republiek op 30 november 1993 een aanmaningsbrief. Zij gaf daarin te kennen, dat naar haar mening de Franse Republiek de krachtens de richtlijn, inzonderheid artikel 4 daarvan, op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen.

11 Bij brieven van 1 februari 1994, 28 november 1994 en 1 maart 1995 antwoordden de Franse autoriteiten op de aanmaningsbrief van de Commissie.

12 Op 28 oktober 1997 deed de Commissie de Franse Republiek een met redenen omkleed advies toekomen, waarin zij de grieven herhaalde die zij eerder in haar aanmaningsbrief had geuit. De termijn om aan de richtlijn te voldoen, stelde de Commissie vast op twee maanden te rekenen vanaf de kennisgeving van het met redenen omkleed advies.

13 De Franse autoriteiten reageerden bij brieven van 2 januari en 18 juni 1998 op het met redenen omkleed advies.

14 Aangezien zij deze reactie niet overtuigend achtte, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Ten gronde

15 De Commissie uit drie grieven jegens de Franse Republiek.

16 Haar eerste grief houdt in, dat de Franse Republiek artikel 4, lid 1, van de richtlijn heeft geschonden door een overschrijding toe te staan van de grenswaarden voor nitraten in het water dat wordt gebruikt voor de productie van drinkwater in Bretagne.

17 Krachtens artikel 4, lid 1, van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 3 en bijlage II ervan, zijn de lidstaten verplicht aan het eind van de omzettingstermijn te waarborgen, dat al het oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater een nitraatgehalte lager dan 50 mg/l heeft.

18 Uit de processtukken blijkt, dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn het nitraatgehalte van het water in sommige Bretonse bekkens niet in overeenstemming was met de eisen van de richtlijn. De Franse regering heeft dit toegegeven.

19 Bijgevolg moet de eerste grief van de Commissie gegrond worden geacht.

20 Met haar tweede grief verwijt de Commissie de Franse Republiek schending van artikel 4, lid 2, van de richtlijn.

21 De Commissie verwijt de Franse autoriteiten in de eerste plaats, dat hun organisch actieplan, bedoeld in artikel 4, lid 2, van de richtlijn, in de praktijk niet beantwoordt aan de doelstelling van verbetering van het leefmilieu. Deze bepaling zou de lidstaten onder meer een resultaatsverplichting opleggen, te weten het bewerkstelligen van een gestadige verbetering van het leefmilieu. Volgens de Commissie zijn de met het oog daarop door de Franse autoriteiten voor Bretagne genomen maatregelen te laat vastgesteld; voorts betwijfelt zij de doeltreffendheid ervan. De betrokken maatregelen zijn zowel te algemeen als te gericht om daarvan effecten op de waterverontreiniging te mogen verwachten.

22 In de tweede plaats verwerpt de Commissie de stelling van de Franse regering, dat de door haar genomen maatregelen hoe dan ook voldoen aan de inspanningsverplichting van artikel 4, lid 2, van de richtlijn. Zij stelt, dat deze maatregelen in Bretagne nog niet van kracht zijn of slechts voor een deel van deze regio gelden. De genomen maatregelen vormen dus geen totale, samenhangende benadering in de vorm van een concrete planning betreffende de vermindering van de verontreiniging, zoals voorgeschreven door artikel 4, lid 2, van de richtlijn.

23 De Franse regering meent, voor wat betreft de gestelde niet-nakoming van een resultaatsverplichting, dat de in artikel 4, lid 2, van de richtlijn neergelegde verplichtingen tot gestadige en wezenlijke verbetering van het leefmilieu en de in artikel 3, lid 3, en bijlage II van de richtlijn opgenomen richtwaarde van 25 mg/l, niet voldoende absoluut zijn om resultaatsverplichtingen te kunnen opleveren. Zij stelt dat de tweede grief van de Commissie, voorzover deze erop neerkomt dat de organische actieplannen een resultaat moeten verwezenlijken, geen zelfstandige betekenis heeft in verhouding tot de eerste grief, die betrekking had op artikel 4, lid 1, van de richtlijn. De Franse regering erkent in dit verband, dat de situatie die

uit sommige monstertrekkingen in Bretagne naar voren is gekomen, niet in overeenstemming is met de richtlijn.

24 Voor wat betreft de gestelde niet-nakoming van de inspanningsverplichting van artikel 4, lid 2, van de richtlijn, betoogt de Franse regering, dat de door haar vastgestelde en aan de Commissie meegedeelde maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het water in Bretagne een „organisch actieplan met een tijdschema" in de zin van deze bepaling vormen.

25 Met betrekking tot het eerste onderdeel van de tweede grief moet worden onderstreept, dat de lidstaten krachtens artikel 4, lid 2, van de richtlijn gehouden zijn het gehalte aan schadelijke stoffen, met inbegrip van nitraten, effectief te verminderen, teneinde de kwaliteit te verbeteren van het oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater. De lidstaten moeten daartoe gebruik maken van passende middelen.

26 Weliswaar bevat artikel 4, lid 2, van de richtlijn geen uitdrukkelijk kwalitatief of kwantitatief voorschrift met betrekking tot voornoemde verbeteringen, doch het is niettemin duidelijk dat deze bepaling de lidstaten opdraagt om binnen de daarin gestelde termijn van tien jaar lagere kwantitatieve waarden te bereiken dan de grenswaarden die zij voor het verstrijken van de omzettingstermijn van twee jaar bedoeld in artikel 4, lid 1, van de richtlijn dienen te verwezenlijken.

27 De lidstaten hebben dus de verplichting, gedurende de in artikel 4, lid 2, van de richtlijn voorziene periode van tien jaar, nitraatgehalten te bereiken die in elk geval beneden de grenswaarde van 50 mg/l liggen.

28 Zoals uit punt 18 van dit arrest blijkt, was het nitraatgehalte van het water in sommige bekkens in Bretagne aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn niet in overeenstemming met de eisen van de richtlijn. De Franse Republiek heeft artikel 4, lid 2, van de richtlijn dus ook geschonden met betrekking tot de door de Commissie onderzochte Bretonse gebieden waar de grenswaarde van 50 mg/l voor nitraten niet is geëerbiedigd.

29 Aangaande het tweede onderdeel van de tweede grief van de Commissie zij eraan herinnerd dat, hoewel verschillende saneringsplannen die tot een bepaalde regio beperkt zijn, in beginsel een „plan" in de zin van artikel 4, lid 2, van de richtlijn kunnen vormen, het geheel van de door een lidstaat overgelegde stukken hoe dan ook een totaalplan moet vormen, waarin een totale, samenhangende benadering naar voren komt (zie, in die zin, arresten van 17 oktober 1991, Commissie/Duitsland, C-58/89, Jurispr. blz. I-4983, punt 25, en 21 januari 1999, Commissie/België, C-207/97, Jurispr. blz. I-275, punt 40).

30 Voorts zij onderstreept, dat met concrete deelacties of onvolledige regelingen niet wordt voldaan aan de op een lidstaat rustende verplichting, een volledig programma ter verwezenlijking van bepaalde doelstellingen op te stellen (zie, in die zin, arrest van 28 mei 1998, Commissie/Spanje, C-298/97, Jurispr. blz. I-3301, punt 16).

31 Vastgesteld dient te worden, dat de door de Franse regering aan de Commissie meegedeelde maatregelen een in materieel of geografisch opzicht beperkt toepassingsgebied hebben, dan wel gewoonweg gerichte acties zijn.

32 Het programma „Bretagne Eau Pure" (BEP) I had namelijk betrekking op de verbetering van de kwaliteit van de kustwateren, en niet op die van de kwaliteit van het oppervlaktewater, bedoeld in artikel 1, lid 1, van de richtlijn, zodat dit programma geen „plan" in de zin van artikel 4, lid 2, van de richtlijn kan vormen.

33 Wat het nationale beheersplan voor de vervuiling door de landbouw betreft, welk programma in onderling overleg tussen de ministers van Landbouw en Milieu en de landbouworganisaties is vastgesteld, in 1994 in werking is getreden en in beginsel van toepassing is op het gehele grondgebied van het Franse continent, moet worden vastgesteld, dat dit programma slechts geldt voor landbouwbedrijven met een zekere minimumomvang en slechts betrekking heeft op een relatief klein deel van de Bretonse landbouwbedrijven.

34 Gezien deze beperking kan dit programma niet worden geacht te voldoen aan de inspanningsverplichting van artikel 4, lid 2, van de richtlijn.

35 De programma's ter vermindering van de structurele overschotten in bepaalde gebieden (hierna: „ZES") en het programma „Bretagne Eau Pure" (BEP) II hebben enkel betrekking op geografische sectoren in Bretagne die ernstig verontreinigd zijn en niet op alle oppervlaktewateren met zorgwekkende nitraatgehalten. De ZES-programma's hebben tot doel, het stikstofoverschot te verminderen in de Franse kantons die het meest verontreinigd zijn. Het „BEP II"-programma is slechts beperkt van toepassing op het Bretonse grondgebied, omdat het slechts geldt voor de 20 meest problematische stroomgebieden.

36 Uit het voorgaande kan worden afgeleid, dat deze maatregelen niet kunnen worden beschouwd als een „plan" in de zin van artikel 4, lid 2, van de richtlijn.

37 Wat ten slotte de ontwikkelings- en beheersplannen voor het water (hierna: „SAGE") aangaat, die voor verschillende stroomgebieden moeten worden uitgewerkt in het kader van het hoofdontwikkelings- en beheersplan van het water in Bretagne, heeft de Franse regering zelf erkend, dat aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn geen enkel SAGE van kracht was.

38 Volgens vaste rechtspraak moet de vraag of verplichtingen niet zijn nagekomen, worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en kan het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen derhalve geen rekening houden (zie, onder meer, arrest van 7 december 2000, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-69/99, Jurispr. blz. I-10979, punt 22).

39 Hieruit volgt, dat in casu geen rekening kan worden gehouden met de SAGE.

40 Blijkens de punten 31 tot en met 39 van het onderhavige arrest ontberen de maatregelen waarop de Franse regering zich beroept, de nodige samenhang om een organisch actieplan in de zin van artikel 4, lid 2, van de richtlijn te kunnen vormen.

41 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de tweede grief van de Commissie gegrond is.

42 Met haar derde grief verwijt de Commissie de Franse Republiek, water van slechte kwaliteit te hebben gebruikt voor de productie van drinkwater in Bretagne, zonder haar in kennis te stellen van de motieven voor dit gebruik en zonder een plan voor het beheer van de watervoorraden over te leggen, zulks in weerwil van de verplichting neergelegd in artikel 4, lid 3, van de richtlijn.

43 De Franse regering bestrijdt niet, dat zij, althans gedeeltelijk, oppervlaktewater voor de productie van drinkwater in Bretagne heeft gebruikt waarvan het nitraatgehalte de door de richtlijn voorgeschreven maximumwaarde overschreed. Zij betwist evenwel de stelling van de Commissie, dat zij haar geen plan voor het

beheer van de watervoorraden in de zin van artikel 4, lid 3, van de richtlijn zou hebben meegedeeld.

44 Geconstateerd moet worden, dat de Franse autoriteiten de Commissie pas bij brief van 18 juni 1998, dus na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, een overzicht hebben verstrekt van alle oppervlaktewateren in Bretagne met een hoog nitraatgehalte, alsmede uitputtende gegevens betreffende de vermenging van deze wateren met oppervlaktewateren die geen hoog gehalte aan schadelijke stoffen hadden, teneinde de Commissie in staat te stellen toezicht te houden op het gebruik dat van de oppervlaktewateren was gemaakt, zoals artikel 4, lid 3, van de richtlijn vereist.

45 In deze omstandigheden moet de derde grief van de Commissie gegrond worden geacht.

46 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek, door niet de nodige maatregelen te nemen om te bewerkstelligen dat de kwaliteit van het oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater, in overeenstemming is met de waarden die zijn vastgesteld ingevolge artikel 3 van de richtlijn, de krachtens deze richtlijn, inzonderheid artikel 4 ervan, op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

47 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet de nodige maatregelen te nemen om te bewerkstelligen dat de kwaliteit van het oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater, in overeenstemming is met de waarden die zijn vastgesteld ingevolge artikel 3 van richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten, is de Franse Republiek de krachtens deze richtlijn, inzonderheid artikel 4 ervan, op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 maart 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

C. Gulmann