ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

25 april 2002 *

In zaak C-396/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Valero Jordana en R. Amorosi als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door M. Fiorilli, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet ervoor te zorgen dat uiterlijk op 31 december 1998 de lozingen van stedelijk afvalwater van de stad Milaan in een afwateringsgebied van de Po-delta en van de noordwestkust van de Adriatische zee, die bij wetsdecreet nr. 152 van 11 mei

* Procestaal: Italiaans.

1999 houdende bepalingen betreffende de bescherming van water tegen verontreiniging en houdende omzetting van de richtlijnen 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater en 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (GURI van 29 mei 1999, suppl. ord.), zijn aangewezen als kwetsbare gebieden in de zin van artikel 5 van richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135, blz. 40), aan een behandeling worden onderworpen die verder gaat dan de in artikel 4 van deze richtlijn bedoelde secundaire of gelijkwaardige behandeling, de krachtens artikel 5, lid 2, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen, zoals herhaald in lid 5 van hetzelfde artikel, niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: F. Macken (rapporteur), kamerpresident, N. Colneric, C. Gulmann, R. Schintgen en V. Skouris, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 december 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 26 oktober 2000 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek, door niet ervoor te zorgen dat uiterlijk op 31 december 1998 de lozingen van stedelijk afvalwater van de stad Milaan in een afwateringsgebied van de Po-delta en van de noordwestkust van de Adriatische zee, die bij wetsdecreet nr. 152 van 11 mei 1999 houdende bepalingen betreffende de bescherming van water tegen verontreiniging en houdende omzetting van de richtlijnen 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater en 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (GURI van 29 mei 1999, suppl. ord.; hierna: „decreet") zijn aangewezen als kwetsbare gebieden in de zin van artikel 5 van richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135, blz. 40; hierna: „richtlijn"), aan een behandeling worden onderworpen die verder gaat dan de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde secundaire of gelijkwaardige behandeling, de krachtens artikel 5, lid 2, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen, zoals herhaald in lid 5 van hetzelfde artikel, niet is nagekomen.

Het rechtskader

2 Luidens artikel 1 betreft de richtlijn het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken en heeft zij ten doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van afvalwater.

3 Artikel 2 van de richtlijn definieert „stedelijk afvalwater" als „huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater en/of afvloeiend hemelwater".

4 In artikel 3, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn wordt gepreciseerd, dat voor stedelijk afvalwater dat wordt geloosd in ontvangende wateren die worden beschouwd als „kwetsbare gebieden" in de zin van artikel 5, de lidstaten ervoor zorgen dat er voor agglomeraties met meer dan 10 000 inwonerequivalent uiterlijk op 31 december 1998 opvangsystemen aanwezig zijn. In artikel 2 definieert de richtlijn het inwonerequivalent (hierna: „i.e.") als „de biologisch afbreekbare organische belasting met een biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen (BZV5) van 60 g zuurstof per dag".

5 De algemene regels die van toepassing zijn op stedelijk afvalwater komen voor in artikel 4 van de richtlijn, waarvan lid 1, eerste streepje, luidt als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing als volgt aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces wordt onderworpen:

— lozingen van agglomeraties met meer dan 15 000 i.e. uiterlijk op 31 december 2000."

6 Artikel 5 van de richtlijn preciseert:

„1. De lidstaten wijzen voor de toepassing van lid 2 volgens de in bijlage II genoemde criteria uiterlijk op 31 december 1993 kwetsbare gebieden aan.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing in kwetsbare gebieden uiterlijk op 31 december 1998 voor alle lozingen van agglomeraties met meer dan 10 000 i.e. aan een behandeling wordt onderworpen die verder gaat dan de in artikel 4 bedoelde behandeling.

[...]

4. Bij wijze van alternatief behoeven de eisen voor afzonderlijke installaties genoemd in de leden 2 en 3 niet te worden toegepast in kwetsbare gebieden, indien kan worden aangetoond dat het minimumpercentage van de vermindering van de totale vracht voor alle stedelijke waterzuiveringsinstallaties in dat gebied ten minste 75 % voor totaal fosfor en ten minste 75 % voor totaal stikstof bedraagt.

5. Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties die in de relevante afwateringsgebieden van kwetsbare gebieden gelegen zijn en een bijdrage leveren tot de verontreiniging van die gebieden zijn onderworpen aan de bepalingen van de leden 2, 3 en 4.

[...]"

7 Bij artikel 18, lid 2, sub b en c, van het decreet worden onder meer als kwetsbare gebieden aangewezen „de Po-delta" en „de noordwestkust van de Adriatische zee vanaf de monding van de Adige tot Pesaro, alsmede de waterlopen die daar uitmonden, vanaf de kustlijn tot 10 km landinwaarts".

De precontentieuze procedure

8 Bij brief van 18 november 1997 vroeg de Commissie de Italiaanse regering, haar informatie te verstrekken betreffende het opvangen en de behandeling van het stedelijk afvalwater van de agglomeratie Milaan.

9 Op 29 januari 1998 antwoordde de Italiaanse regering dat er plannen waren voor de bouw van drie waterzuiveringsinstallaties, bestemd om 95 % van de lozingen te behandelen. Zij voegde bij haar antwoord een nota van het ministerie van Milieubeheer en een technisch rapport betreffende het opvangen en de behandeling van het stedelijk afvalwater in het gebied Milaan.

10 De Commissie leidde uit dit antwoord af dat de agglomeratie Milaan niet beschikte over een installatie voor de zuivering van stedelijk afvalwater, waardoor de lozingen van ongeveer 2,7 miljoen inwoners zonder voorbehandeling werden afgevoerd naar het rivierencomplex van de Lambro-Olona, een bijrivier van de Po, die op zijn beurt uitmondt in een zeer verontreinigd en aan eutrofiëring onderhevig gebied van de Adriatische zee.

11 Van mening dat de Italiaanse Republiek geen enkele concrete maatregel had genomen, maande de Commissie deze lidstaat bij brief van 30 april 1999 aan zijn opmerkingen te maken betreffende een eventuele niet-nakoming van de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen. Zij preciseerde dat het niet onderwerpen aan een behandeling die verder gaat dan de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde secundaire behandeling van het stedelijk afvalwater van Milaan, dat wordt afgevoerd naar een afwateringsgebied van een gebied dat vóór 31 december 1998 als kwetsbaar gebied in de zin van artikel 5, lid 1, van de richtlijn had moeten worden aangewezen, schending van artikel 5, lid 2, van de richtlijn oplevert.

12 Bij brieven van 9 juli en 27 oktober 1999 betwistten de Italiaanse autoriteiten deze bewering. Zij betoogden onder meer, dat zij niet verplicht waren de aan de orde zijnde lozingen aan een meer verregaande behandeling te onderwerpen voorzover deze lozingen niet, althans niet rechtstreeks worden afgevoerd naar een door het decreet aangewezen kwetsbaar gebied.

13 Van oordeel dat dit antwoord niet afdoende was, bracht de Commissie op 21 januari 2000 een met redenen omkleed advies uit waarin de Italiaanse Republiek werd verzocht de noodzakelijke maatregelen te treffen om aan dat advies binnen een termijn van twee maanden vanaf de officiële kennisgeving ervan te voldoen.

14 In haar antwoord van 6 april 2000 bleef de Italiaanse regering bij haar standpunt, maar deelde zij tevens mee dat zij op grond van de spoedeisendheid had verzocht een beroep te kunnen doen op een vereenvoudigde procedure met het oog op de snelle bouw van de drie door de stad Milaan geplande waterzuiveringsinstallaties.

15 Onder die omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Ten gronde

16 De Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 5, lid 2, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen en haar in de kosten te verwijzen.

17 Vooruitlopend op de door de Italiaanse regering ter verweer aangevoerde argumenten, is de Commissie van mening dat het strijdig is met de normatieve inhoud van de richtlijn om elke zuivering van het stedelijk afvalwater van een stad als Milaan uit te sluiten op de enkele grond, dat dit afvalwater niet rechtstreeks wordt afgevoerd naar een kwetsbaar gebied.

18 Volgens de Commissie blijkt immers duidelijk uit artikel 5, leden 2 en 5, van de richtlijn dat alle stedelijk afvalwater van agglomeraties met meer dan 10 000 i.e. dat wordt afgevoerd naar kwetsbare gebieden, uiterlijk op 31 december 1998 aan een meer verregaande behandeling moet worden onderworpen.

19 Volgens de Commissie impliceert artikel 5 van de richtlijn dat, indien afwateringsgebieden die naar kwetsbare gebieden afwateren stedelijk afvalwater van agglomeraties met meer dan 10 000 i.e. opvangen dat een bijdrage levert tot de verontreiniging van die gebieden, die afwateringsgebieden moeten worden uitgerust met waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen voldoen aan dezelfde voorwaarden als de lozingen die rechtstreeks in de kwetsbare gebieden terecht komen.

20 Volgens de Commissie moest derhalve alle stedelijk afvalwater van agglomeraties met meer dan 10 000 i.e. dat rechtstreeks of via afwateringsgebieden in kwetsbare gebieden terechtkomt, uiterlijk op 31 december 1998 worden gezuiverd door de meer verregaande behandeling.

21 De Italiaanse regering verzoekt het Hof het onderhavige beroep te verwerpen en de Commissie in de kosten te verwijzen.

22 Hoewel deze regering verklaart de verantwoordelijkheid voor de spoedeisendheid en de ernst van de situatie op zich te nemen door alles in het werk te stellen om de bouw van de zuiveringsinstallaties voor het stedelijk afvalwater van Milaan te versnellen, betoogt zij desalniettemin dat het gebied van deze stad noch behoort tot een kwetsbaar gebied, noch behoort tot een relevant afwateringsgebied van een kwetsbaar gebied.

23 Zij beklemtoont dat het decreet niet het volledige Italiaanse grondgebied als kwetsbaar gebied heeft aangewezen. En aangezien de uit het decreet volgende aanwijzing van de kwetsbare gebieden niet door de Commissie is betwist, is deze aanwijzing een geschikt criterium om na te gaan of aan de uit artikel 5 van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen is voldaan.

24 Volgens de Italiaanse regering behoort het gebied van de stad Milaan niet tot één van de rechtstreeks bij het decreet aangewezen of door de regio Lombardije aangeduide kwetsbare gebieden.

25 Dienaangaande betoogt de Italiaanse regering dat het feit dat al het stedelijk afvalwater van Milaan geloosd wordt in het rivierstelsel van de Lambro-Olona, een bijrivier van de Po, die op zijn beurt uitmondt in een sterk verontreinigd en aan eutrofiëring onderhevig gebied van de Adriatische zee, irrelevant is met het oog op de vermeende overtreding die haar ten laste wordt gelegd.

26 Zij wijst erop dat de Po niet over zijn gehele lengte als kwetsbaar gebied is aangewezen, doch enkel ter hoogte van zijn delta, die meer dan driehonderd kilometer van Milaan ligt. Bovendien is geen enkel deel van de Po door de regio Lombardije aangewezen als kwetsbaar gebied.

27 Dit betoog kan niet worden aanvaard.

28 Uit artikel 5, lid 2, van de richtlijn blijkt immers dat alle stedelijk afvalwater van agglomeraties met meer dan 10 000 i.e., zoals Milaan, dat wordt afgevoerd naar een kwetsbaar gebied, uiterlijk op 31 december 1998 aan een behandeling moest worden onderworpen die verder gaat dan de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde behandeling.

29 Anders dan de Italiaanse regering staande houdt, is het in dit opzicht zonder belang of dit afvalwater rechtstreeks dan wel indirect in een kwetsbaar gebied terechtkomt.

30 Artikel 3, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn, betreffende stedelijk afvalwater dat wordt geloosd in ontvangende wateren die worden beschouwd als kwetsbare gebieden, en artikel 5, lid 2, van de richtlijn, dat vereist dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing in kwetsbare gebieden aan een meer verregaande behandeling wordt onderworpen, maken immers geen onderscheid naargelang het gaat om rechtstreekse dan wel om indirecte lozingen in een kwetsbaar gebied.

31 Deze uitlegging wordt overigens gestaafd door de doelstelling van de richtlijn, die er volgens artikel 1 in bestaat het milieu te beschermen, alsmede door artikel 174, lid 2, EG, dat bepaalt dat de Gemeenschap in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming.

32 Deze doelstelling zou echter in gevaar komen indien alleen afvalwater dat rechtstreeks in een kwetsbaar gebied terechtkomt, zou worden onderworpen aan een behandeling die verder gaat dan de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde behandeling.

33 Met betrekking tot het argument van de Italiaanse regering dat, aangezien de uit het decreet volgende aanwijzing van de kwetsbare gebieden niet door de Commissie is betwist, deze aanwijzing een geschikt criterium is om na te gaan of aan de uit artikel 5 van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen is voldaan, kan worden volstaan met vast te stellen dat de grief van de Commissie niet slaat op de aanwijzing van de kwetsbare gebieden door de Italiaanse autoriteiten, maar op de toepassing van de in de richtlijn voorziene maatregelen betreffende de lozingen van stedelijk afvalwater in de door de Italiaanse overheden aangewezen kwetsbare gebieden.

34 In casu komt het stedelijk afvalwater van de stad Milaan, waarvan de Italiaanse regering niet betwist dat het niet wordt onderworpen aan een behandeling die verder gaat dan de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde behandeling, via het bekken van de Po terecht in de kwetsbare gebieden van de Po-delta en van de noordwestelijke kust van de Adriatische zee.

35 Onder die omstandigheden moet het door de Commissie ingestelde beroep gegrond worden verklaard.

36 Mitsdien moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door niet ervoor te zorgen dat uiterlijk op 31 december 1998 de lozingen van stedelijk afvalwater van de stad Milaan in een relevant afwateringsgebied van de Po-delta en van de noordwestkust van de Adriatische zee, die bij het decreet zijn aangewezen als kwetsbare gebieden in de zin van artikel 5 van de richtlijn, aan een behandeling worden onderworpen die verder gaat dan de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde secundaire of gelijkwaardige behandeling, de krachtens artikel 5, lid 2, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

37 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Daar de Italiaanse 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 ervoor te zorgen dat uiterlijk op 31 december 1998 de lozingen van stedelijk afvalwater van de stad Milaan in een relevant afwateringsgebied van de Po-delta en van de noordwestkust van de Adriatische zee, die bij wetsdecreet nr. 152 van 11 mei 1999 houdende bepalingen betreffende de**

bescherming van water tegen verontreiniging en houdende omzetting van de richtlijnen 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater en 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, zijn aangewezen als kwetsbare gebieden in de zin van artikel 5 van richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, aan een behandeling worden onderworpen die verder gaat dan de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde secundaire of gelijkwaardige behandeling, is de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 5, lid 2, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Macken Colneric Gulmann

Schintgen Skouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 april 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

F. Macken