ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

8 november 2001 *

In zaak C-127/99,

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

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens het gemeenschapsrecht op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door:

— niet een of meerdere actieprogramma's op te stellen die de kenmerken vertonen en de voorwaarden vervullen voorzien in artikel 5 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van

* Procestaal: Italiaans.

water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1),

— na te laten de in artikel 6 van deze richtlijn bedoelde controles volledig en correct uit te voeren, en

— niet een volledig verslag als bedoeld in artikel 10 van deze richtlijn op te stellen en in te dienen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: N. Colneric, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris en J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 8 februari 2001, tijdens welke de Commissie vertegenwoordigd was door P. Stancanelli en de Italiaanse Republiek door M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 31 mei 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 14 april 1999, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens het gemeenschapsrecht op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door:

— niet een of meerdere actieprogramma's op te stellen die de kenmerken vertonen en de voorwaarden vervullen voorzien 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 (PB L 375, blz. 1; hierna: „richtlijn"),

— na te laten de in artikel 6 van deze richtlijn bedoelde controles volledig en correct uit te voeren, en

— niet een volledig verslag als bedoeld in artikel 10 van deze richtlijn op te stellen en in te dienen.

Rechtskader

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 Daartoe bepaalt de richtlijn, dat de lidstaten verschillende initiatieven nemen volgens een tijdschema waarvan de termijnen lopen vanaf de kennisgeving van de richtlijn, te weten 19 december 1991.

4 Artikel 3, lid 2, van de richtlijn bepaalt, dat de lidstaten binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn voor verontreiniging kwetsbare zones aanwijzen en binnen zes maanden mededeling van deze eerste aanwijzing aan de Commissie doen.

5 Artikel 4 van de richtlijn bepaalt:

„1. Teneinde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau te bieden tegen verontreiniging nemen de lidstaten binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn de volgende maatregelen:

a) zij stellen een code of codes van goede landbouwpraktijken op, door de landbouwers vrijwillig in acht te nemen, waarin ten minste bepalingen omtrent de in bijlage II A vermelde punten zijn opgenomen;

b) zij zetten zo nodig een programma op dat opleiding en voorlichting voor boeren omvat om de toepassing van de code(s) van goede landbouwpraktijken te bevorderen.

2. De lidstaten verstrekken de Commissie nadere gegevens over hun codes van goede landbouwpraktijken; de Commissie neemt informatie over die codes op in het in artikel 11 bedoelde verslag. In het licht van de ontvangen informatie kan de Commissie, indien zij dat nodig acht, passende voorstellen aan de Raad voorleggen."

6 Artikel 5 van de richtlijn luidt:

„1. 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.

2. Een actieprogramma kan betrekking hebben op alle kwetsbare zones op het grondgebied van een lidstaat of er kunnen, indien de lidstaten zulks passend achten, verschillende programma's worden vastgesteld voor verschillende kwetsbare zones of gedeelten daarvan.

3. In de actieprogramma's wordt rekening gehouden met:

a) de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, hoofdzakelijk wat betreft de respectieve bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen;

b) de milieuomstandigheden in de desbetreffende gebieden van de betrokken lidstaat.

4. De actieprogramma's worden binnen vier jaar na opstelling uitgevoerd en bestaan uit de volgende verplichte maatregelen:

a) de maatregelen van bijlage III;

b) de maatregelen die de lidstaten hebben voorgeschreven in de overeenkomstig artikel 4 opgestelde code(s) van goede landbouwpraktijken, met uitzondering van de maatregelen welke zijn vervangen door die van bijlage III.

5. De lidstaten treffen bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen.

6. De lidstaten stellen passende controleprogramma's op en voeren die uit om de doeltreffendheid van de overeenkomstig dit artikel opgestelde actieprogramma's te beoordelen.

Lidstaten die artikel 5 op hun gehele grondgebied toepassen controleren het nitraatgehalte van de wateren (oppervlaktewater en grondwater) op zodanig geselecteerde meetplaatsen, dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld.

7. De lidstaten bezien hun actieprogramma's, met inbegrip van de eventueel krachtens lid 5 genomen aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar opnieuw en herzien deze zo nodig. Zij stellen de Commissie in kennis van wijzigingen in de actieprogramma's."

7 Bijlage III bij de richtlijn, getiteld „Maatregelen die in actieprogramma's als bedoeld in artikel 5, lid 4, onder a, moeten worden opgenomen", waarnaar artikel 5 verwijst, luidt:

„1. Deze maatregelen behelzen voorschriften betreffende:

1) de periodes waarin het op of in de bodem brengen van bepaalde soorten meststoffen verboden is;

2) de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest; deze moet groter zijn dan die welke vereist is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest in de betrokken kwetsbare zone verboden is, behalve wanneer ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden aangetoond dat elke hoeveelheid mest boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd;

3) beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen overeenkomstig de goede landbouwpraktijken en rekening houdend met de kenmerken van de betrokken kwetsbare zone, met name:

a) bodemgesteldheid, grondsoort en schuinte van hellingen;

b) klimaatomstandigheden, neerslag en irrigatie;

c) landgebruik en landbouwpraktijken, waaronder vruchtwisselingssystemen,

en gebaseerd op een balans tussen:

i) de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen,

en

ii) de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting die overeenkomt met:

— de hoeveelheid stikstof die in de bodem aanwezig is op het moment dat het gewas begint het in significante mate te gebruiken (aanwezige hoeveelheden aan het eind van de winter);

— de toevoer van stikstof door de nettomineralisatie van de voorraden organische stikstof in de bodem;

— toevoeging van stikstofverbindingen uit dierlijke mest;

— toevoeging van stikstofverbindingen uit kunstmest en andere meststoffen.

2. Deze maatregelen moeten waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt opgebracht, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt.

Deze bepaalde hoeveelheid per hectare is de hoeveelheid mest die 170 kg N bevat. De lidstaten mogen evenwel:

a) voor het eerste actieprogramma van vier jaar een maximaal 210 kg N bevattende hoeveelheid dierlijke mest toestaan;

b) gedurende en na het eerste actieprogramma van vier jaar andere hoeveelheden dan de bovengenoemde vaststellen. Deze hoeveelheden moeten zodanig worden vastgesteld dat geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de in artikel 1 genoemde doelstellingen, en zij moeten worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria, bijvoorbeeld:

— lange groeiperiodes;

— gewassen met hoge stikstofopname;

— hoge nettoneerslag in de kwetsbare zone;

— bodems met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen.

Indien een lidstaat krachtens dit punt b een andere hoeveelheid toestaat, doet hij daarvan mededeling aan de Commissie, die de motivering volgens de procedure van artikel 9 bestudeert.

3. De lidstaten kunnen de in punt 2 genoemde hoeveelheden berekenen op basis van aantallen dieren.

4. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de wijze waarop zij de bepalingen van punt 2 toepassen. In het licht van de ontvangen informatie kan de Commissie, indien zij dit noodzakelijk acht, overeenkomstig artikel 11 passende voorstellen aan de Raad voorleggen."

8 Artikel 6 van de richtlijn bepaalt:

„1. Met het oog op de aanwijzing van kwetsbare zones en de herziening van de desbetreffende lijst dienen de lidstaten:

a) binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn de nitraatconcentratie in zoet water gedurende één jaar te controleren:

i) in de oppervlaktewatermeetstations vastgesteld in artikel 5, lid 4, van richtlijn 75/440/EEG, en/of in andere meetstations die representatief zijn voor het oppervlaktewater van de lidstaten ten minste eenmaal per maand, doch vaker gedurende periodes van hoge waterstand;

ii) in meetstations die representatief zijn voor de grondwaterlagen van de lidstaten met geregelde tussenpozen, rekening houdend met de bepalingen van richtlijn 80/778/EEG;

b) het sub a aangegeven controleprogramma ten minste om de vier jaar te herhalen, behalve in de meetstations waar de nitraatconcentratie in alle eerder genomen monsters minder dan 25 mg/l bedroeg en nadien geen nieuw factor is opgetreden die het nitraatgehalte kan doen stijgen; het controleprogramma hoeft dan slechts om de acht jaar te worden herhaald;

c) om de vier jaar de staat van eutrofiëring van oppervlaktewater, estuaria en kustwater na te gaan.

2. Er wordt gebruik gemaakt van de in bijlage IV genoemde referentiemeetmethoden."

9 De in artikel 6 van de richtlijn genoemde referentiemeetmethoden worden in bijlage IV bij de richtlijn, getiteld „Referentiemeetmethoden", omschreven als volgt:

„Kunstmest

Stikstofverbindingen worden gemeten met behulp van de methode beschreven in richtlijn 77/535/EEG van de Commissie van 22 juni 1977 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de bemonsterings- en analysemethoden voor meststoffen, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 89/519/EEG.

Zoet water, kustwater en zeewater

De nitraatconcentratie wordt gemeten overeenkomstig artikel 4 bis, lid 3, van beschikking 77/795/EEG van de Raad van 12 december 1977 tot instelling van een gemeenschappelijke procedure voor de uitwisseling van informatie over de kwaliteit van zoet oppervlaktewater in de Gemeenschap, in de versie zoals gewijzigd bij beschikking 86/574/EEG."

10 Artikel 10 van de richtlijn luidt:

„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."

11 Bijlage V bij de richtlijn, getiteld „Informatie die moet worden opgenomen in de in artikel 10 bedoelde verslagen", geeft van die informatie de volgende opsomming:

„1. Een uiteenzetting van het overeenkomstig artikel 4 gevoerde preventieve beleid.

2. Een kaart waarop het volgende is aangegeven:

a) de overeenkomstig artikel 3, lid 1, en bijlage I vastgestelde wateren, met voor elk water de vermelding welk van de criteria van bijlage I voor de vaststelling is gebruikt;

b) de ligging van de aangewezen kwetsbare zones, onderscheiden naar bestaande zones en zones die sinds het vorige verslag zijn aangewezen.

3. Een overzicht van de overeenkomstig artikel 6 verkregen controleresultaten, met inbegrip van een uiteenzetting van de overwegingen die hebben geleid tot de aanwijzing van elke kwetsbare zone of tot herziening of aanvulling van de lijst van kwetsbare zones.

4. Een overzicht van de overeenkomstig artikel 5 opgestelde actieprogramma's en met name van:

a) de krachtens artikel 5, lid 4, onder a en b, vereiste maatregelen;

b) de krachtens bijlage III, punt 4, vereiste informatie;

c) eventuele aanvullende of verscherpte maatregelen ingevolge artikel 5, lid 5;

d) een overzicht van de resultaten van de overeenkomstig artikel 5, lid 6, uitgevoerde controleprogramma's;

e) de veronderstellingen van de lidstaat omtrent de vermoedelijke tijdschaal waarbinnen de maatregelen in het actieprogramma naar verwachting effect zullen sorteren in de overeenkomstig artikel 3, lid 1, vastgestelde wateren, met een indicatie van de onzekerheidsfactor in die veronderstellingen."

12 Volgens artikel 12, lid 1, van de richtlijn moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om binnen een termijn van twee jaar te rekenen vanaf de kennisgeving van deze richtlijn aan de bepalingen ervan te voldoen en de Commissie daarvan onverwijld in kennis stellen.

De precontentieuze procedure

13 Op 25 april 1997 zond de Commissie de Italiaanse regering een aanmaningsbrief waarin zij meedeelde, dat zij het in artikel 10 van de richtlijn bedoelde verslag betreffende de eerste periode van vier jaar na de kennisgeving van de richtlijn, te weten de periode van 20 december 1991 tot en met 20 december 1995, niet had ontvangen. In die brief werd eveneens vermeld dat de Commissie niet was geïnformeerd over de in artikel 5 van de richtlijn bedoelde actieprogramma's, noch over de in artikel 6 bedoelde controles.

14 In antwoord hierop zond de Italiaanse regering bij brief van 16 juli 1997 documenten betreffende de maatregelen van een aantal Italiaanse regio's ter bescherming van het oppervlakte- en het grondwater tegen verontreiniging door landbouw en veehouderij.

15 Naar het oordeel van de Commissie vormde deze informatie geen verslag in de zin van artikel 10 van de richtlijn en stelde zij haar niet in staat, de naleving van de artikelen 5 en 6 van de richtlijn betreffende respectievelijk de actieprogramma's en de controle van de nitraatconcentraties in zoet water voldoende te verifiëren. Bij brief van 19 februari 1998 zond de Commissie de Italiaanse Republiek dus een met redenen omkleed advies waarin zij vaststelde, dat deze laatste haar verplichtingen niet was nagekomen door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen te hebben vastgesteld om de richtlijn in nationaal recht om te

zetten, en in het bijzonder niet te hebben voldaan aan de in de artikelen 5, 6 en 10 van de richtlijn opgelegde verplichtingen. Zij verleende de lidstaat een termijn van twee maanden om zich naar dit advies te voegen.

16 Bij brief van 18 september 1998 zonden de Italiaanse autoriteiten de Commissie een verslag toe over de voortgang van de uitvoering van de richtlijn (hierna: „verslag" of „verslag van 18 september 1998"). In dit verslag werd gemeld dat een code van goede landbouwpraktijken was opgesteld en dat een aantal Italiaanse regio's maatregelen hadden genomen om het water te beschermen tegen nitraatverontreiniging.

17 Omdat de Commissie van oordeel was dat dit verslag niet beantwoordde aan de vereisten van artikel 10 van de richtlijn en dat zij aan de hand van de inlichtingen waarover zij beschikte, zich niet ervan kon vergewissen of de Italiaanse Republiek volledig had voldaan aan de uit de artikelen 5 en 6 van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

18 In dit beroep maakt de Commissie geen gewag meer van de in het met redenen omkleed advies vermelde grief, dat de Italiaanse Republiek niet de nodige bepalingen zou hebben vastgesteld om de richtlijn in nationaal recht om te zetten, maar stelt zij enkel de door de artikelen 5, 6 en 10 van de richtlijn opgelegde specifieke verplichtingen aan de orde.

19 Op 20 mei 1997 had de Commissie overigens een eerste beroep tegen de Italiaanse Republiek ingesteld betreffende de niet-omzetting van de richtlijn in Italiaans recht en het verzuim om de kwetsbare zones aan te wijzen overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de richtlijn. Dit beroep leidde tot het arrest van 25 februari 1999, Commissie/Italië (C-195/97, Jurispr. blz. I-1169), waarin het Hof voor recht heeft verklaard dat, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en aan de Commissie mee te delen die nodig zijn voor de uitvoering van de richtlijn en door met name

niet aan de verplichting van artikel 3, lid 2, ervan te voldoen, de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 12, lid 1, van die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

20 Op 11 mei 1999 stelde de Italiaanse Republiek wetsdecreet nr. 152 (supplement bij GURI nr. 124 van 29 mei 1999) vast, dat nationale omzettingsmaatregelen in de zin van artikel 12 van de richtlijn bevatte, in het bijzonder een omschrijving van de kwetsbare zones overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de richtlijn. Met dit decreet, dat in de onderhavige zaak aan het verweerschrift is gehecht, meent de Italiaanse regering het arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, te hebben uitgevoerd.

De ontvankelijkheid van het beroep

Argumenten van partijen

21 Volgens de Italiaanse regering is het beroep niet-ontvankelijk omdat de erin aangevoerde grieven op wezenlijke punten verschillen van de in het met redenen omkleed advies geformuleerde grieven. In dit verband betoogt de Italiaanse regering het volgende:

— de Commissie heeft haar fundamentele grief inzake de niet-omzetting van de richtlijn impliciet laten vallen;

— de grief inzake artikel 5 van de richtlijn is gewijzigd: het verwijt luidt niet langer, dat geen programma's zijn opgesteld, maar houdt thans in dat geen actieprogramma's zijn opgesteld die voldoen aan de kenmerken en de voorwaarden van artikel 5, lid 1;

— de grief inzake artikel 6 van de richtlijn is gewijzigd en heeft thans betrekking op het onvolledige en onjuiste verloop van de controles;

— de grief inzake artikel 10 van de richtlijn is gewijzigd en heeft thans betrekking op de niet-indiening van een volledig verslag.

22 Volgens de Italiaanse regering heeft de Commissie deze veranderingen aangebracht na onderzoek van het verslag van 18 september 1998. Volgens haar had de Commissie deze wijzigingen in de precontentieuze fase moeten aanvoeren en had zij dan ook een nieuw met redenen omkleed advies of op zijn minst een aanvullend advies moeten uitbrengen, in plaats van een beroep in te stellen dat objectief gezien afwijkt van de in het met redenen omkleed advies van 19 februari 1998 aangevoerde grief. In werkelijkheid worden de door de Italiaanse Republiek genomen maatregelen tot omzetting van de richtlijn voor de eerste maal in het verzoekschrift ter discussie gesteld en wordt deze lidstaat voor de voorbereiding van zijn verweer met volkomen nieuwe eisen geconfronteerd.

23 In haar dupliek herhaalt de Italiaanse regering haar argument, dat de Commissie met haar verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse regering geen volledig verslag heeft ingediend, een beslissing vraagt over de opmerkingen die betrekking hebben op het na het met redenen omkleed advies ingediende verslag. Een van de belangrijkste functies van het met redenen omkleed advies is de lidstaat in staat te stellen, een procedure voor het Hof te voorkomen door zich binnen de in dit advies gestelde termijn naar het standpunt van de Commissie te voegen. Deze door het Verdrag gewaarborgde mogelijkheid is de Italiaanse regering ontzegd.

24 Ter terechtzitting heeft de Italiaanse regering bovendien schending van de non bis in idem-regel aangevoerd. De Commissie vraagt het Hof immers nogmaals te oordelen, dat de Italiaanse Republiek de krachtens de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, zoals het Hof in het arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, al heeft gedaan.

25 De Commissie betwist, dat de in het verzoekschrift geformuleerde grieven wijzigingen bevatten ten opzichte van het met redenen omkleed advies. Volgens haar hebben de in dit advies uiteengezette grieven niet zozeer betrekking op de niet-uitvoering van actieprogramma's, controle- en rapportageverrichtingen in het algemeen, maar veeleer op de omstandigheid dat deze niet beantwoorden aan de vereisten van de richtlijn.

26 Ofschoon de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn van twee maanden ruim was overschreden, heeft de Commissie het verslag van 18 september 1998 onderzocht om na te gaan of dit eventueel gegevens bevatte op grond waarvan kon worden vastgesteld dat Italië inderdaad had voldaan aan de betrokken verplichtingen, te weten het opstellen van actieprogramma's overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn en bijlage III daarbij, de controle van zoet water zoals voorgeschreven in artikel 6 en bijlage IV alsmede het opstellen van het in artikel 10 en bijlage V bedoelde verslag. Uit dit onderzoek blijkt, dat de Italiaanse autoriteiten een aantal maatregelen hebben genomen om deze bepalingen uit te voeren, maar bovengenoemde verplichtingen nog niet overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn zijn nagekomen.

Beoordeling door het Hof

27 Wat de schending van de non bis in idem-regel betreft, zij eraan herinnerd dat het Hof in het dictum van het arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, voor recht

heeft verklaard dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 12, lid 1, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en aan de Commissie mee te delen die nodig zijn voor de uitvoering van de richtlijn, en door met name niet aan de verplichting van artikel 3, lid 2, ervan te voldoen.

28 Het gebruik van de bijwoordelijke uitdrukking „met name" zou kunnen betekenen dat het arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, betrekking heeft op de gehele richtlijn. Bij onderzoek van de conclusies en middelen van partijen alsmede de door het Hof ter ondersteuning van het dictum van dit arrest uiteengezette motivering blijkt evenwel duidelijk, dat het arrest alleen betrekking heeft op de uit de artikelen 3, lid 2, en 12, lid 1, van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

29 Aangezien de Commissie in het onderhavige beroep heeft afgezien van de in het met redenen omkleed advies van 19 februari 1998 geformuleerde grief inzake de niet-omzetting van de richtlijn, heeft dit beroep alleen betrekking op bepalingen die niet in geding waren in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, namelijk de artikelen 5, 6 en 10 van de richtlijn, en schendt het de non bis in idem-regel dus niet.

30 Wat de beweerde wijziging van de overige grieven van de Commissie betreft, zij vastgesteld dat de in het met redenen omkleed advies aangevoerde grieven met name betrekking hebben op de niet-nakoming door de Italiaanse Republiek van de in de artikelen 5, 6 en 10 van de richtlijn neergelegde verplichtingen. Toen de Commissie het met redenen omkleed advies opstelde, beklaagde zij zich erover dat zij niet over de nodige gegevens beschikte om na te gaan of de betrokken verplichtingen inderdaad waren nagekomen, omdat de Italiaanse Republiek haar de in deze artikelen voorgeschreven informatie niet had doen toekomen.

31 Hoewel de Commissie deze grieven aan de hand van latere informatie, met name het verslag van 18 september 1998, heeft kunnen verduidelijken, blijft het

voorwerp van de in het beroep aangevoerde grieven in wezen niettemin hetzelfde, te weten de naleving van de uit de artikelen 5, 6 en 10 van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen (zie in dezelfde zin arrest van 12 maart 1987, Commissie/Duitsland, „Reinheitsgebot voor bier", 178/84, Jurispr. blz. 1227, punt 22). Uit het verloop van de schriftelijke en mondelinge behandeling voor het Hof blijkt, dat de betrokken lidstaat voldoende geïnformeerd was over de grieven en zijn belangen tijdig overeenkomstig de bepalingen van artikel 169 van het Verdrag heeft kunnen verdedigen.

32 De door de Italiaanse regering aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid kan dus niet worden aanvaard.

Ten gronde

33 De Commissie voert drie grieven aan tegen de Italiaanse Republiek. De eerste heeft betrekking op het verzuim, actieprogramma's op te stellen die aan de vereisten van artikel 5 van de richtlijn voldoen. De tweede is gebaseerd op de niet-correcte en onvolledige uitvoering van de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde controles. De derde heeft betrekking op het verzuim, een volledig verslag als bedoeld in artikel 10 van de richtlijn op te stellen en mee te delen. Deze laatste grief moet als eerste worden onderzocht.

De grief inzake artikel 10 van de richtlijn

34 De Commissie wijst erop dat de lidstaten krachtens artikel 10 van de richtlijn verplicht zijn de Commissie om de vier jaar een verslag voor te leggen met daarin

de in bijlage V bij de richtlijn genoemde informatie. Het eerste verslag moest de periode van 20 december 1991 tot en met 20 december 1995 dekken en bij de Commissie worden ingediend binnen zes maanden na deze laatste datum, dat wil zeggen vóór 20 juni 1996.

35 De Commissie voert aan dat de Italiaanse Republiek haar vóór 20 juni 1996 geen verslag heeft toegezonden. Bovendien voldoen noch de bij de brief van 16 juli 1997 gevoegde documenten noch het verslag van 18 september 1998, die door de Italiaanse autoriteiten zijn ingediend, aan de vereisten van de richtlijn.

36 De Italiaanse regering antwoordt, dat zij in het verslag van 18 september 1998 een samenvattend overzicht heeft gegeven van de geconstateerde verontreinigingen door nitraten en van de maatregelen ter bereiking van de in artikel 1 van de richtlijn neergelegde doelstellingen. De betrekkelijk korte inhoud van het verslag is niet in strijd met de voorschriften van bijlage V, punten 3 en 4, bij de richtlijn, waarin respectievelijk voor de controleresultaten en de actieprogramma's alleen wordt vereist dat het verslag een overzicht bevat.

37 In deze omstandigheden ontbreken volgens de Italiaanse regering, wat de uitvoering van het bepaalde in artikel 10 en bijlage V bij de richtlijn betreft, voldoende nauwkeurige gegevens om een niet-nakoming vast te stellen die niet zou inhouden, dat zij geen verslag heeft ingediend, maar dat zij een onvolledig verslag heeft ingediend.

38 Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en kan het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening houden (zie met name arrest van 14 juni 2001, Commissie/Italië, C-207/00, Jurispr. blz. I-4571, punt 27).

39 Om te beoordelen of artikel 10 van de richtlijn al dan niet is nagekomen, moet bijgevolg niet het verslag van 18 september 1998 in aanmerking worden genomen, aangezien dit enkele maanden na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn is ingediend, maar moet uitsluitend rekening worden gehouden met de documenten die de Italiaanse autoriteiten op 16 juli 1997 bij de Commissie hebben ingediend.

40 Zoals de advocaat-generaal evenwel in punt 26 van zijn conclusie opmerkt, zijn de in het verslag beschreven uitvoeringsmaatregelen niet noodzakelijkerwijs laattijdig, zodat zij in aanmerking kunnen worden genomen om het bestaan van de beweerde niet-nakoming van de artikelen 5 en 6 van de richtlijn te beoordelen.

41 Vastgesteld moet worden, dat de op 16 juli 1997 door de Italiaanse autoriteiten bij de Commissie ingediende documenten geen uiteenzetting bevatten van het overeenkomstig artikel 4 van de richtlijn gevoerde preventieve beleid, zoals voorgeschreven door bijlage V, punt 1. Voorts bevatten deze documenten geen kaart van de wateren of de aangewezen kwetsbare zones, zoals voorzien in bijlage V, punt 2, bij de richtlijn. Bovendien hebben die documenten alleen betrekking op de twee autonome provincies en op zeven van de negentien regio's die de Italiaanse Republiek telt. De informatie in deze documenten is te onvolledig en kan geen overzicht van de controleresultaten of een overzicht van de actieprogramma's zijn in de zin van respectievelijk de punten 3 en 4 van bijlage V bij de richtlijn.

42 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door bij de Commissie geen verslag als bedoeld in artikel 10 van de richtlijn in te dienen, de krachtens deze bepaling op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De grief inzake artikel 5 van de richtlijn

43 De Commissie merkt op, dat artikel 5 van de richtlijn de lidstaten verplicht binnen twee jaar na de eerste aanwijzing van de kwetsbare zones actieprogramma's voor deze zones op te stellen. Deze bepaling en bijlage III bij de richtlijn vermelden de kenmerken waaraan deze actieprogramma's moeten voldoen. Op de datum waarop het onderhavige beroep is ingesteld, had de Italiaanse Republiek geen actieprogramma's met deze kenmerken opgesteld. De initiatieven van de Italiaanse autoriteiten zijn ofwel te uiteenlopend ofwel te algemeen om aan deze verplichting te voldoen.

44 De Italiaanse regering heeft bij haar verweerschrift het na de indiening van het beroep vastgestelde wetsdecreet nr. 152 gevoegd, waarin met name de kwetsbare zones op nationaal vlak worden aangewezen overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn. Zij stelt, dat indien het onderhavige middel als uitgangspunt heeft dat de Italiaanse Republiek kwetsbare zones moest aanwijzen, het hier zou gaan om schending van artikel 3 van de richtlijn, dat in de onderhavige procedure wegens niet-nakoming niet aan de orde is.

45 Dit argument moet worden afgewezen. Een lidstaat kan de omstandigheid dat hij een richtlijn niet tijdig heeft uitgevoerd, immers niet aanvoeren ter rechtvaardiging van de niet-inachtneming of niet-tijdige naleving van andere door diezelfde richtlijn opgelegde verplichtingen (zie arrest van 13 april 2000, Commissie/ Spanje, C-274/98, Jurispr. blz. I-2823, punt 22).

46 De Italiaanse regering betoogt bovendien, dat het door de Commissie aangevoerde middel dubbelzinnig en algemeen is: dubbelzinnig omdat niet duidelijk is, of het slaat op het totale gebrek aan programma's betreffende niet aangewezen regio's, en algemeen omdat de beweerde lacunes wat specifiek de vastgestelde programma's betreft, niet nauwkeurig worden aangegeven.

47 Dienaangaande is het vaste rechtspraak, dat het in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 169 van het Verdrag aan de Commissie staat om het gestelde verzuim aan te tonen, zonder dat zij zich daarbij kan baseren op een of ander rechtsvermoeden (zie met name arrest van 16 november 2000, Commissie/ Griekenland, C-214/98, Jurispr. blz. I-9601, punt 42).

48 De op 16 juli 1997 door de Italiaanse autoriteiten bij de Commissie ingediende documenten en het verslag van 18 september 1998 bevatten geen aanwijzing, dat voor de regio's Apulië en Calabrië maatregelen zijn genomen die deel kunnen uitmaken van een actieprogramma in de zin van artikel 5 van de richtlijn. Hieruit blijkt eveneens dat bijna geen maatregelen zijn genomen voor de Abruzzen en de Marken. Bovendien blijkt, dat maatregelen als door de richtlijn voorgeschreven werden overwogen in de regio's Ligurië en Campanië, maar op 18 september 1998 nog niet waren vastgesteld. Ten slotte vermelden deze documenten slechts geïsoleerde maatregelen voor de regio's Latium en Sicilië. Bijgevolg blijkt voor al deze regio's genoegzaam uit het dossier, dat de Italiaanse autoriteiten hebben verzuimd om binnen de gestelde termijn actieprogramma's op te stellen in de zin van artikel 5 van de richtlijn.

49 Voor de andere Italiaanse regio's en autonome provincies vermelden de documenten van 16 juli 1997 en het verslag van 18 september 1998 evenwel een reeks maatregelen die deel kunnen uitmaken van actieprogramma's in de zin van artikel 5 van de richtlijn.

50 Dat deze maatregelen zijn genomen vóór de aanwijzing van de kwetsbare zones bij wetsdecreet nr. 152, belet niet dat zij actieprogramma's kunnen uitmaken in de zin van artikel 5 van de richtlijn. De advocaat-generaal merkt in punt 48 van zijn conclusie terecht op, dat zo de formele aanwijzing van de kwetsbare zones vertraging ondervindt, de richtlijn niet belet dat voorbereidingen voor het opstellen van actieprogramma's worden getroffen.

51 De Commissie geeft evenwel niet nauwkeurig aan, in welk opzicht de maatregelen in genoemde regio's en provincies tekortschieten, en voert op dit punt enkel algemene argumenten aan. Gelet op het dossier moet dienaangaande worden vastgesteld, dat het beroep de nodige nauwkeurigheid mist en niet door passend bewijs wordt gestaafd.

52 Blijkens bovenstaande overwegingen is de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 5 van de richtlijn op haar rustende verplichting niet nagekomen, door geen actieprogramma's te hebben opgesteld in de zin van die bepaling.

De grief inzake artikel 6 van de richtlijn

53 Volgens de Commissie blijkt uit de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte documenten, dat in ten minste vijf regio's (Ligurië, Lombardije, Veneto, Marken en Campanië) de controles niet overeenkomstig de vereisten van artikel 6 van de richtlijn zijn verricht, dat in vijf andere regio's (Piemonte, Umbrië, Latium, Molise en Sicilië) en in de twee autonome provincies (Trente en Bolzano) de controles op gedeeltelijk onbevredigende wijze zijn verricht, en dat het totale gebrek aan informatie betreffende drie andere regio's (Abruzzen, Apulië en Calabrië) wijst op niet-naleving van de controleverplichtingen. In deze omstandigheden concludeert de Commissie, dat de Italiaanse Republiek de in artikel 6 van de richtlijn gestelde verplichting niet is nagekomen.

54 De Italiaanse regering betoogt dat het om zuiver uitvoerende handelingen gaat die tot functie hebben de aanwijzing van de kwetsbare zones mogelijk te maken, vóór de uitvoering van de richtlijn. Aangezien deze verplichting uitsluitend de uitvoering van artikel 3 van de richtlijn beoogt, kan de naleving ervan niet los van de eindverplichting worden beoordeeld. Er kan met andere woorden slechts

sprake zijn van niet-nakoming van artikel 6 van de richtlijn, voorzover de tekortkomingen in de controles niet-naleving van artikel 3 tot gevolg hebben. Dit middel is derhalve ongegrond aangezien de Commissie niet aantoont, dat de beweerde onvolledigheid van de betrokken handelingen heeft geleid tot schending van artikel 3 van de richtlijn. Subsidiair voert de Italiaanse regering aan dat het middel ongegrond is omdat het algemeen en onnauwkeurig is en niet met bewijs wordt gestaafd. De eventuele onvolledigheid van het verslag kan niet dienen ten bewijze dat de in artikel 6 van de richtlijn voorgeschreven maatregelen niet zijn vastgesteld. Voorts zijn de controles verricht overeenkomstig artikel 6, lid 1, sub a, van de richtlijn en bijlage IV daarbij en dus in het kader van de uitvoering van de daar aangehaalde andere richtlijnen. De betrokken informatie is reeds doorgezonden volgens de methode van de „gestandaardiseerde informatie".

55 De Commissie antwoordt in repliek dat de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde verplichting een specifieke verplichting is, die van de overige door de richtlijn opgelegde verplichtingen kan worden onderscheiden en waarvan de niet-naleving een eigen draagwijdte heeft. Zij voegt hieraan toe dat de correcte uitvoering van artikel 6 vereist dat de nationale autoriteiten zich houden aan de daarin gestelde termijnen en voorschriften, en dat verwijzing naar in andere gemeenschapsrichtlijnen voorgeschreven controles onvoldoende is. In dit opzicht maakt het weinig uit of de Italiaanse autoriteiten de Commissie de resultaten van de verrichte controles reeds hebben medegedeeld volgens de methode van de „gestandaardiseerde informatie". Het netwerk van de bemonsteringsstations, de frequentie van bemonstering en de gegevensverwerking zoals voorzien in de betrokken richtlijn, verschillen van de voorschriften van de richtlijnen die „gestandaardiseerde informatie" op het oog hebben. Met betrekking tot het gebrek aan bewijzen stelt de Commissie ten slotte dat zij de Italiaanse autoriteiten in de precontentieuze fase heeft verzocht haar informatie te verschaffen ten bewijze dat de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde verplichting was nagekomen. De verstrekte informatie bewijst duidelijk, dat de betrokken controles niet overeenkomstig de vereisten van de richtlijn zijn verricht.

56 De Italiaanse regering antwoordt dat de Commissie niet heeft gepreciseerd, uit welke verstrekte informatie blijkt dat de betrokken controles in ten minste vijf

regio's niet overeenkomstig de richtlijn zijn verricht. Volgens haar kan de Commissie de niet-nakoming niet bewijzen door zich te beroepen op een tekort aan informatie. Het ontbreken van informatie over de handelingen ter uitvoering van een richtlijn kan immers slechts het bewijs van niet-uitvoering van deze handelingen vormen indien in strijd met een mededelingsverplichting geen informatie is verstrekt. De lidstaat heeft echter niet de verplichting om de Commissie in te lichten over de uitvoering van de in artikel 6 van de richtlijn voorgeschreven controles. De Italiaanse regering betwist overigens dat zij daartoe ooit door de Commissie is verzocht.

57 In dit verband zij in de eerste plaats vastgesteld, dat de in artikel 6 van de richtlijn neergelegde verplichting om controle van nitraatconcentraties te verrichten, losstaat van de in artikel 3 voorziene verplichting om de kwetsbare zones aan te wijzen. Hoewel de verplichting om deze handelingen te verrichten aanvankelijk bedoeld is voor de aanwijzing van de kwetsbare zones, blijft zij na de eerste aanwijzing van deze zones bestaan met het oog op de herziening van de opgemaakte lijst.

58 In de tweede plaats merkt de Italiaanse regering weliswaar terecht op, dat artikel 6 van de richtlijn de lidstaat niet verplicht de Commissie in te lichten over de ondernomen stappen om deze bepaling uit te voeren, maar ingevolge artikel 10 van de richtlijn en bijlage V, punt 3, moeten de lidstaten bij de Commissie een verslag indienen dat met name „een overzicht van de overeenkomstig artikel 6 verkregen controleresultaten" bevat.

59 Juist wegens het ontbreken van een dergelijk verslag heeft de Commissie in de aanmaningsbrief en in het met redenen omkleed advies te kennen gegeven, dat zij niet over de nodige informatie beschikte om na te gaan of de Italiaanse Republiek de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde controlemaatregelen had uitgevoerd. Door deze lidstaat aan te manen zijn opmerkingen in te dienen en hem te verzoeken het met redenen omkleed advies op te volgen, heeft de Commissie daadwerkelijk gevraagd, haar de relevante informatie te verschaffen.

60 In antwoord op deze verzoeken hebben de Italiaanse autoriteiten bij de Commissie de documenten van 16 juli 1997 en het verslag van 18 september 1998 ingediend. Op grond hiervan dient te worden vastgesteld, dat de Italiaanse autoriteiten de Commissie informatie als die voorgeschreven in artikel 10 van de richtlijn en bijlage V, punt 3, hebben verschaft voor alle regio's en autonome provincies van de Italiaanse Republiek, behalve voor de Abruzzen, Apulië en Calabrië, waarvoor geen informatie is verstrekt.

61 Voor deze drie regio's kan het totale ontbreken van informatie in het dossier worden beschouwd als een voldoende aanwijzing voor niet-nakoming van artikel 6 van de richtlijn. Wat de andere regio's en autonome provincies betreft, stond het aan de Commissie het gestelde verzuim aan te tonen en het Hof de gegevens te verschaffen die het nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van dat verzuim (zie met name arrest van 29 mei 2001, Commissie/Italië, C-263/99, Jurispr. blz. I-4195, punt 27).

62 In deze omstandigheden dient te worden vastgesteld dat de Commissie geen bewijs levert van haar bewering, dat de controles niet overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn zijn uitgevoerd in de regio's Ligurië, Lombardije, Veneto, Marken en Campanië. De Commissie zet evenmin uiteen, om welke redenen de controles op gedeeltelijk onbevredigende wijze zijn verricht in de twee provincies Trente en Bolzano alsmede in de vijf regio's Piemonte, Umbrië, Latium, Molise en Sicilië, en levert van deze bewering evenmin het bewijs.

63 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek de krachtens artikel 6 van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet de in deze bepaling bedoelde controles te verrichten.

Kosten

64 Ingevolge 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 Italiaanse Republiek op de voornaamste punten 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 na te laten:**

— **actieprogramma's op te stellen in de zin van 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,**

— controles te verrichten zoals bedoeld in artikel 6 van deze richtlijn, en

— bij de Commissie een verslag in te dienen als bedoeld in artikel 10 van deze richtlijn,

is de Italiaanse Republiek de krachtens voormelde bepalingen van richtlijn 91/676 op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Colneric Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 november 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

F. Macken