# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 14. december 2000 [1]

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening af nitrater, der stammer fra landbruget [2], idet det ikke har sat de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet. Kommissionen har nærmere bestemt nedlagt påstand om, at det fastslås, at Luxembourg ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4 og 6, og artikel 10, stk. 1, sammenholdt med bilag II, afsnit A, bilag III, punkt 1, nr. 3, og bilag V, punkt 4, litra e), til direktivet.

## De relevante retsregler

2. Direktivet har til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget (artikel 1). I henhold til direktivet skal medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I til direktivet kortlægge vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening (artikel 3, stk. 1). Medlemsstaterne skulle udpege disse sårbare zoner inden to år efter meddelelsen af direktivet. Direktivet blev meddelt den 19. december 1991 (artikel 3, stk. 2).

Med henblik på for vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skulle medlemsstaterne inden to år efter meddelelsen af direktivet udarbejde en kodeks eller kodekser for godt landmandskab, som skulle følges af landbrugerne på frivilligt grundlag, og som mindst skulle indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II til direktivet nævnte punkter [artikel 4, stk. 1, litra a)].

Inden to år efter den oprindelige udpegelse af de sårbare zoner skulle medlemsstaterne udarbejde handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner (artikel 5, stk. 1). Medlemsstaterne var fritaget for pligten til at kortlægge specifikke sårbare zoner, hvis de anvendte ovennævnte handlingsprogrammer på hele deres nationale område (artikel 3, stk. 5). Handlingsprogrammerne skulle indeholde de i bilag III bindende foranstaltninger [artikel 5, stk. 4, litra a)]

1 Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT L 375, s. 1 (herefter »direktivet«).

samt de foranstaltninger, som medlemsstaterne havde foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der var udarbejdet i henhold til artikel 4, bortset fra de foranstaltninger, der var overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III [artikel 5, stk. 4, litra b)].

Medlemsstaterne skulle endvidere udarbejde og gennemføre passende overvågningsprogrammer (artikel 5, stk. 6, første afsnit). De medlemsstater, som lod artikel 5 gælde for hele deres nationale område, skulle overvåge nitratindholdet i vand (overfladevand og grundvand) på udvalgte målesteder, som gjorde det muligt at fastslå omfanget af nitratforureningen i vandet hidrørende fra landbrugsvirksomhed (artikel 5, stk. 6, andet afsnit). Hvert fjerde år skulle medlemsstaterne forelægge Kommissionen en rapport med de oplysninger, der er omhandlet i bilag V (artikel 10, stk. 1).

Bilag II til direktivet omhandler kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab. Afsnit A i dette bilag har følgende ordlyd:

»En kodeks eller kodekser for godt landmandskab, der har til formål at nedbringe nitratforureningen, og som tager hensyn til vilkårene i Fællesskabets forskellige områder, bør indeholde bestemmelser om følgende punkter, for så vidt de er relevante:

1) perioder, hvor tilførsel af gødning til jorden er uhensigtsmæssig

2) tilførsel af gødning på stejle skråninger

3) tilførsel af gødning til vandmættede, oversvømmede, frosne eller snedækkede jorder

4) betingelserne for tilførsel af gødning til jorden nær vandløb

5) kapaciteten af opbevaringsanlæg for husdyrgødning og opførelse af sådanne anlæg, herunder foranstaltninger til at undgå vandforurening som følge af at væsker, der indeholder husdyrgødning og safter fra oplagret plantemateriale, såsom ensilage, siver eller løber ned i grund- eller overfladevandet

6) fremgangsmåder for tilførsel af både kunstgødning og husdyrgødning, her-

under hyppighed, og ensartethed i forbindelse med spredning, således at udvaskningen af næringssalte i vandet holdes på et acceptabelt niveau.«

Bilag III til direktivet vedrører de foranstaltninger, der skal medtages i de i direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), omhandlede programmer. Bilag III, punkt 1, nr. 3, har følgende ordlyd:

»Foranstaltningerne skal omfatte regler vedrørende:

[...]

3) en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der er i overensstemmelse med godt landmandskab, og som tager hensyn til de særlige forhold i de pågældende sårbare zoner, især:

a) jordbundsforholdene, jordtypen og arealets hældning

b) klimatiske forhold, nedbør og kunstvanding

c) jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift

og skal bygge på ligevægt mellem:

i) afgrødens forventede kvælstofbehov

og

ii) kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning svarende til:

— mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren)

— kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof

— tilførsel af kvælstofforbindelser fra husdyrgødning

— tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning og anden gødning.«

3. Luxembourg har gjort brug af muligheden for i henhold til direktivets artikel 3, stk. 5, at udpege hele det nationale område som en sårbar zone. Direktivet er blevet gennemført i luxembourgsk ret ved storhertugelig anordning af 20. september 1994 om anvendelse af organisk gødning i landbruget og om ændring af storhertugelig anordning af 14. april 1990 om slam fra rensningsanlæg, som ændret [3].

Den administrative procedure

I henhold til bilag V, punkt 4, litra e), til direktivet skal de oplysninger, der skal findes i de i artikel 10 omhandlede rapporter, omfatte følgende:

»4. En sammenfatning af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i henhold til artikel 5, herunder navnlig:

e) medlemsstaternes vurderinger af, inden for hvilken frist det vand, der er kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, sandsynligvis vil kunne forventes at opfylde målsætningerne i handlingsprogrammet, sammen med en angivelse af den usikkerhedsgrad, der er indbygget i disse vurderinger.«

4. Kommissionen havde fastslået, at direktivet ikke var gennemført fuldt ud i luxembourgsk ret. Ved skrivelse af 10. april 1997 anmodede Kommissionen de luxembourgske myndigheder om yderligere oplysninger. Kommissionen fandt ikke det modtagne svar tilfredsstillende og tilstillede derfor den 21. november 1997 Storhertugdømmet en åbningsskrivelse, hvori det blev anmodet om at fremkomme med sine bemærkninger vedrørende en eventuel tilsidesættelse af nærmere angivne forpligtelser i henhold til direktivet. Luxembourg svarede ved skrivelse af 17. juni 1998, som Kommissionen besvarede ved at fremsætte en begrundet udtalelse den 21. oktober 1998. Den luxembourgske regering fremkom med sine bemærkninger til den begrundede udtalelse den 23. december 1998. Den 26. januar 2000 fremsatte Kommissionen en supplerende begrundet udtalelse med henblik på nærmere at få belyst de heri anførte klagepunkter. Den luxembourgske regering svarede Kommissionen

3 — Storhertugelig anordning af 20.9.1994 om anvendelse af organisk gødning i landbruget og om ændring af storhertugelig anordning af 14.4.1990 om slam fra rensningsanlæg (*Mémorial* A nr. 87/1994, s. 1648 (herefter »den storhertugelige anordning af 20. september 1994«)).

ved skrivelse af 3. april 2000, uden at den dog kunne overbevise Kommissionen. Den 27. juni 2000 anlagde Kommissionen derfor traktatbrudssag mod Storhertugdømmet Luxembourg.

## Kommissionens klagepunkter

5. Kommissionen har fremført fem klagepunkter til støtte for sin påstand.

6. Det første klagepunkt vedrører indholdet af handlingsprogrammerne og den omstændighed, at der ikke er taget hensyn til kunstgødning. I henhold til direktivets artikel 2, litra e), og litra f), omfatter begrebet »gødning« såvel gødning af animalsk oprindelse som kunstgødning. Den storhertugelige anordning af 20. september 1994 omhandler imidlertid kun anvendelsen af organisk gødning i landbruget, og de øvrige luxembourgske bestemmelser er ifølge Kommissionen heller ikke tilfredsstillende.

Med hensyn til de forpligtelser, der i direktivet opstilles med hensyn til gødning, går de nationale bestemmelser om handel med gødning ikke tilstrækkeligt langt. Den luxembourgske regering har påberåbt sig artikel 6, stk. 5, i storhertugelig anordning af 14. maj 1992 om handel med gødning og gødningsstoffer [4]. I henhold til denne bestemmelse må der for de af anordningen omfattede produkter ikke anvendes højere doser, end hvad der er nødvendigt for at tilvejebringe en frugtbar og optimal fysisk tilstand for jorderne og for afgrødernes fysiologiske behov.

Kommissionen har ligeledes anført, at de regler, der i Storhertugdømmet Luxembourg gælder med hensyn til tilførsel eller nedgravning i jorden i nærheden af vandløb, heller ikke er tilstrækkelige. Den luxembourgske regering har svaret ved at henvise til lov af 29. juli 1993 om beskyttelse og forvaltning af vand [5], hvis artikel 4 bestemmer, at forurenende stoffer hverken direkte eller indirekte må bringes i kontakt med overfladevand eller grundvand.

Ifølge Kommissionen er de nationale bestemmelser, de luxembourgske myndigheder har påberåbt sig, for generelle og for vage. De angiver ikke tilstrækkelig præcist, hvorledes landbrugerne skal opfylde forpligtelsen til at tilvejebringe ligevægt mellem de forskellige former for kvælstoftilførsler og til at forhindre forurening af overfladevandet ved at undgå at sprede gødning på jordens overflade eller nedgrave gødning i jorden. De luxembourgske myndigheder har derfor ikke truffet de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på at overholde de forpligtelser, der påhvi-

4 — *Mémorial* A nr. 33/1992, s. 1408.
5 — *Mémorial* A nr. 70/1993, s. 1302.

ler dem i henhold til bilag III, punkt 1, nr. 3, og bilag II, afsnit A, til direktivet.

7. Kommissionens andet klagepunkt vedrører forpligtelsen til, at der ved tilførsel af organisk gødning skal tages hensyn til, at jorden skråner. Artikel 5 i den storhertugelige anordning af 20. september 1994 indeholder en række forbud og restriktioner med hensyn til tilførsel af organisk gødning. I henhold til bestemmelsen må der bl.a. ikke tilføres organisk gødning til vandmættede eller oversvømmede jorder, til jorder, der har været snedækket i mere end 24 timer, og til frosne jorder, såfremt der må befrygtes overrisling [anordningens artikel 5, afsnit A, punkt 1, litra a), fjerde led]. I henhold til denne bestemmelse er tilførslen af organisk gødning ikke udtrykkeligt begrænset til stejle skråninger, uanset de klimatiske forhold. Dette er uforeneligt med den forpligtelse, der er opstillet i direktivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 2, og bilag III, punkt 3, litra a), til direktivet.

8. Det tredje klagepunkt vedrører de klimatiske forhold, der skal tages hensyn til ved tilførsel af organisk gødning. I henhold til bilag II, afsnit A, punkt 3, til direktivet skal kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab indeholde bestemmelser, for så vidt de er relevante, om betingelserne for tilførsel af gødning til vandmættede, oversvømmede, frosne eller snedækkede jorder. Ifølge Kommissionen er denne bestemmelse særlig vigtig for lande med tempereret klima som f.eks. Benelux-landene, hvor forholdet om vinteren er det, at kold luft fra kontinentet støder sammen med mildere og fugtigere luft fra Atlanterhavet, således at det kan være snevejr og tøvejr samtidig. I henhold til artikel 5, afsnit A, punkt 1, litra a), fjerde led, i den storhertugelige anordning af 20. september 1994 må der tilføres gødning, såfremt jorden har været snedækket i mindre end 24 timer. Ifølge direktivet skal der imidlertid træffes bestemmelser om begrænsning af tilførslen af gødning til snedækkede jorder. Ifølge Kommissionen er der ingen objektive holdepunkter for, at den risiko for forurening, der er forbundet med tilførsel af gødning til jorder, skulle være mindre, såfremt jorden har været snedækket i mindre end 24 timer. Artikel 5, afsnit A, punkt 1, litra a), fjerde led, i den storhertugelige anordning af 20. september 1994 må derfor antages at være uforenelig med direktivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 3, til direktivet.

9. Med det fjerde klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at de luxembourgske myndigheder ikke har gennemført passende overvågningsprogrammer som omhandlet i direktivets artikel 5, stk. 6. Uanset de oplysninger, den luxembourgske regering er fremkommet med, har den ikke godtgjort, at Storhertugdømmet råder over et overvågningsnet, der er repræsentativt for alt det overfladevand og grundvand, der er udsat for påvirkningen fra intensivt landbrug, og på grundlag af hvilket der kan foretages en objektiv vurdering af forureningens omfang og handlingsprogrammernes betydning, således som det

kræves i henhold til direktivets artikel 5, stk. 6. Desuden ser det ikke ud til, at Luxembourg overvåger eutrofieringsgraden af sine vandområder, idet der ikke er meddelt nogen oplysninger herom. For så vidt angår situationen for grundvandet er kontrolforanstaltningerne ikke repræsentative for den reelle situation i landet på det punkt. Mere generelt er forholdet det, at den luxembourgske regering ikke har fremsendt nogen oplysninger med henblik på at godtgøre, at der findes et overvågningsprogram, hvorved der kan foretages en vurdering af effektiviteten af handlingsprogrammerne, således som det kræves i henhold til direktivets artikel 5. Storhertugdømmet har således ikke overholdt sine forpligtelser i henhold til denne bestemmelse. Endvidere har de luxembourgske myndigheder ikke fremsendt nogen oplysninger vedrørende overvågningen af grundvandet. De har således ikke opfyldt de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til direktivets artikel 5, stk. 6.

10. Endelig har Kommissionen med sit femte klagepunkt anført, at den periodiske rapport om gennemførelsen, som skal indeholde de oplysninger, der er omhandlet i bilag V til direktivet, og som i henhold til direktivets artikel 10, stk. 1, skal forelægges for Kommissionen, er ufuldstændig. I henhold til bilag V, punkt 4, litra e), til direktivet skal den pågældende rapport bl.a. indeholde en sammenfatning af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i henhold til artikel 5, og navnlig medlemsstaternes vurderinger af, inden for hvilken frist det vand, der er kortlagt i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, sandsynligvis vil kunne forventes at opfylde målsætningerne i handlingsprogrammet, sammen med en angivelse af den usikkerhedsgrad, der er indbygget i disse vurderinger. Luxembourg har blot meddelt Kommissionen, at der var truffet bestemmelse om, at der skulle foretages en undersøgelse af virkningerne af de foranstaltninger, der var truffet, således som det skal ske i henhold til direktivet. Kommissionen har ikke modtaget meddelelse om resultaterne af den pågældende undersøgelse.

## Stillingtagen

11. Under den administrative procedure har Storhertugdømmet Luxembourg bl.a. begrundet den forsinkede gennemførelse af direktivet med, at direktivet er komplekst og teknisk betonet, ligesom gennemførelsen forudsætter et snævert samarbejde mellem det luxembourgske miljøministerium og landbrugsministerium. I svarskriftet, der indkom til Domstolen den 24. juni 2000, har den luxembourgske regering ikke som sådan bestridt det påtalte traktatbrud. Den har imidlertid anført, at regeringen har vedtaget et forslag til storhertugelig anordning den 16. juni 2000, og at det pågældende forslag er en loyal og fuldstændig gennemførelse af direktivet i national ret. Forslaget er i henhold til hasteproceduren forelagt det luxembourgske landbrugsråd til udtalelse den 30. juni 2000. Den luxembourgske regering har anmodet Kommissionen om at tage dette ad notam og om at præcisere de eventuelle klagepunkter, Kommissionen fortsat måtte have. Regeringen håbede således at kunne overbevise Kommissionen om at lade sagen falde. Dette har Kommissionen ikke gjort, og der må derfor gives Kommissionen medhold.

## Forslag til afgørelse

12. Sammenfattende skal jeg herefter foreslå, at

a) det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening af nitrater, der stammer fra landbruget, idet det ikke har udstedt de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktivets artikel 5, stk. 4 og 6, og artikel 10, stk. 1, sammenholdt med bilag II, afsnit A, bilag III, punkt 3, og bilag V, punkt 4, litra e), til direktivet

b) Storhertugdømmet Luxembourg dømmes til at betale sagens omkostninger, jf. procesreglementets artikel 69, stk. 2.