CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL L. A. GEELHOED

van 14 december 2000 [1]

1. In deze zaak verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen conform artikel 226 EG-Verdrag het Hof vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen ter uitvoering van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen [2], de krachtens die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Concreet betreft het verzoek van de Commissie de vaststelling van de niet-nakoming van de artikelen 5, leden 4 en 6, en 10, lid 1, in samenhang met de bijlagen II, A, III, punt 1.3, en V, punt 4, sub e, bij de richtlijn.

Het juridische kader

2. De richtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen (artikel 1). De lidstaten stellen volgens de criteria van bijlage I bij de richtlijn vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en zonder nadere maatregelen zouden kunnen worden beïnvloed (artikel 3, lid 1). Zij dienen binnen twee jaar na kennisgeving van de richtlijn, die op 19 december 1991 plaatsvond, de kwetsbare zones aan te wijzen (artikel 3, lid 2).

Teneinde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau te bieden tegen verontreiniging, stellen de lidstaten binnen twee jaar na kennisgeving 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, bij de richtlijn vermelde punten zijn opgenomen (artikel 4, lid 1, sub a).

Binnen twee jaar na de aanwijzing van de kwetsbare zones moeten de lidstaten ter verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn actieprogramma's voor deze zones opstellen (artikel 5, lid 1). Wanneer de lidstaten de actieprogramma's op hun gehele grondgebied toepassen, vervalt de plicht specifieke kwetsbare zones te bepalen (artikel 3, lid 5). De actieprogramma's moeten bestaan uit verplichte maatregelen die staan opgesomd in bijdrage III bij de richtlijn (artikel 5, lid 4, sub a), alsmede

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.
2 — PB L 375, blz. 1 (hierna: „richtlijn").

uit de verplichte maatregelen die de lidstaten hebben voorgeschreven in overeenkomstig artikel 4 opgestelde code(s) van goede landbouwpraktijken, deze met uitzondering van de maatregelen welke zijn vervangen door die van bijlage III (artikel 5, lid 4, sub b).

Voorts stellen de lidstaten passende controleprogramma's op en voeren zij die uit (artikel 5, lid 6, eerste alinea). 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 (artikel 5, lid 6, tweede alinea). De lidstaten dienen elke vier jaar een verslag op te stellen met de in bijlage V bij de richtlijn bedoelde informatie (artikel 10, lid 1).

Bijlage II bij de richtlijn ziet op de code(s) van goede landbouwpraktijken. Punt A van deze bijlage bepaalt:

„In een code of codes van goede landbouwpraktijken ter vermindering van verontreiniging door nitraten en waarin rekening wordt gehouden met de omstandigheden in de verschillende regio's in de Gemeenschap behoren voorschriften te zijn opgenomen aangaande de volgende aspecten, voorzover zij relevant zijn:

1) de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van een meststof;

2) het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen;

3) het op of in de bodem brengen van een meststof op drassig, ondergelopen, bevroren of met sneeuw bedekt land;

4) de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van een meststof in de nabijheid van waterlopen;

5) de capaciteit en bouw van opslagtanks voor dierlijke mest, inclusief maatregelen ter voorkoming van waterverontreiniging veroorzaakt door het wegstromen en weglekken in grond- en oppervlaktewater van vloeistoffen die dierlijke mest en afvalwater van opgeslagen plantaardig materiaal zoals kuilvoeder bevatten;

6) methoden voor het op of in de bodem brengen van zowel kunstmest als dier-

lijke mest, inclusief hoeveelheid en gelijkmatigheid van de verspreiding, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden."

Bijlage III bij de richtlijn heeft betrekking op de maatregelen die in actieprogramma's als bedoeld in artikel 5, lid 4, sub a, moeten worden opgenomen. Punt 1.3 bepaalt:

„1. Deze maatregelen behelzen voorschriften betreffende:

[...]

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."

3. Luxemburg heeft gekozen voor de optie van artikel 3, lid 5, om het gehele grondgebied als een kwetsbare zone te classificeren. De richtlijn is in Luxemburgs recht omgezet door middel van het groothertogelijk reglement van 20 september 1994 betreffende het gebruik van organische meststoffen in de landbouw en tot wijziging van het gewijzigde groothertogelijk reglement van 14 april 1990 betreffende het slib van een zuiveringsinstallatie. [3]

Op grond van bijlage V, punt 4, sub e, bij de richtlijn dient de informatie die moet worden opgenomen in de in artikel 10 bedoelde verslagen te bevatten:

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

[...]

e) de veronderstelling 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."

De precontentieuze procedure

4. De Commissie heeft geconstateerd dat de omzetting van de richtlijn onvolledig is geweest. Bij brief van 10 april 1997 verzocht zij Luxemburg om nadere informatie. Niet tevreden met het antwoord, maande de Commissie op 21 november 1997 Luxemburg zijn opmerkingen in te dienen ten aanzien van een eventuele niet-nakoming van een aantal uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen. Luxemburg reageerde bij brief van 17 juni 1998. Vervolgens besloot de Commissie op 21 oktober 1998 een met redenen omkleed advies te zenden. De reactie van de Luxemburgse regering volgde op 23 december 1998. De Commissie gaf ter verheldering van de aangevoerde grieven bij brief van 26 januari 2000 een aanvulling op het met redenen omkleed

3 — Règlement grand-ducal du 20 septembre 1994 concernant l'utilisation de fertilisants organiques dans l'agriculture et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 14 avril 1990 relatif aux boues d'epuration, Mémorial A — nr. 87/1994, blz. 1648 (hierna: „groothertogelijk reglement van 20 september 1994").

advies. Het Luxemburgse antwoord daarop, bij brief van 3 april 2000, kon de Commissie niet overtuigen. Op 27 juni 2000 stelde zij ter zake een beroep in bij het Hof wegens niet-nakoming.

De grieven van de Commissie

5. De Commissie voert ter onderbouwing van haar verzoek een vijftal grieven aan.

6. De eerste grief heeft betrekking op de inhoud van de actieprogramma's en het niet in acht nemen van de verplichtingen omtrent de kunstmest. Op grond van artikel 2, sub e en f, van de richtlijn omvat het begrip „meststof" zowel dierlijke mest als kunstmest. Het groothertogelijk reglement van 20 september 1994 heeft daarentegen alleen betrekking op het gebruik van organische meststoffen in de landbouw. Ook de overige Luxemburgse wetgeving volstaat volgens de Commissie niet.

Wat de richtlijnverplichtingen voor kunstmest aangaan, is de nationale regelgeving inzake de handel in meststoffen niet toereikend. De Luxemburgse regering beriep zich op artikel 6, lid 5, van het groothertogelijk reglement van 14 mei 1992 betreffende de handel in meststoffen en bodemverbeteraars.[4] Deze bepaling stelt dat de producten waarop het reglement betrekking heeft niet kunnen worden gebruikt in grotere hoeveelheden dan die vereist zijn voor een optimale vruchtbaarheid en fysieke gesteldheid van de bodem en voor de fysieke behoeften van de gewassen.

Wat betreft de voorschriften voor het op of in de bodem brengen van een meststof in de nabijheid van waterlopen, voldoet de wetgeving ten aanzien van het beheer en de bescherming van het water niet. Op dit vlak verwees de Luxemburgse regering naar de wet van 29 juli 1993 betreffende het beheer en de bescherming van het water.[5] Artikel 4 van de wet verbiedt om op directe of indirecte wijze verontreinigende stoffen in aanraking te brengen met het water.

Deze door de Luxemburgse autoriteiten aangehaalde voorschriften uit de nationale rechtsorde zijn naar de mening van de Commissie te algemeen en te vaag. Zij maken de landbouwers niet voldoende nauwkeurig duidelijk hoe zij moeten voldoen aan de verplichtingen een evenwicht tot stand te brengen tussen de verschillende vormen van stikstoftoevoer, en verontreiniging van het oppervlaktewater tegen te gaan door het voorkomen van het op of in de bodem brengen van kunstmest. De Luxemburgse autoriteiten hebben derhalve geen maatregelen genomen voor het nakomen van de verplichtingen die op hen

4 — Règlement grand-ducal du 14 mai 1992 relatif au commerce des engrais et des amendements du sol, Mémorial A — nr. 33/1992, blz. 1048.

5 — Loi du 29 juillet 1993 relative à la gestion et à la protection de l'eau, Mémorial A — nr. 70/1993, blz. 1302.

rusten krachtens bijlage III, punt 1.3, en bijlage II, A, bij de richtlijn.

7. De tweede grief van de Commissie ziet op de verplichting om bij het uitstrooien van organische meststoffen rekening te houden met de helling van het terrein. Artikel 5 van het groothertogelijk reglement van 20 september 1994 bevat verboden en beperkingen ten aanzien van het uitstrooien van organische meststoffen. Het is op grond van deze bepaling, onder meer, verboden om organische meststoffen uit te strooien over de doorweekte en overstroomde bodems, bodems die besneeuwd zijn gedurende meer dan 24 uur als ook over bevroren bodems indien oppervlakteafvoer te verwachten is (artikel 5, deel A, punt 1, sub a, vierde streepje). Uit deze bepaling volgt niet ondubbelzinnig dat voor alle steile hellingen beperkingen worden gesteld aan het uitstrooien van organische meststoffen, ongeacht de klimatologische omstandigheden. Dit is in strijd met de verplichting die wordt opgelegd door artikel 5, lid 4, in samenhang met bijlage II, A, punt 2, en bijlage III, punt 3, sub a bij de richtlijn.

8. Ook de derde grief heeft betrekking op de klimatologische omstandigheden bij het uitstrooien van organische meststoffen. Bijlage II, A, punt 3, bij de richtlijn vereist de aanwezigheid in de code(s) van goede landbouwpraktijken, voorzover zij relevant zijn, van voorschriften betreffende het op of in de bodem brengen van een meststof op drassig, ondergelopen, bevroren of met sneeuw bedekt land. De Commissie is van mening dat deze bepaling in het bijzonder relevant is voor landen met een overgangsklimaat, zoals de landen van de Benelux, waar in de winter de koude continentale lucht in botsing komt met de zachtere en vochtige oceaaninvloeden waardoor sneeuwval en dooi tegelijk kunnen plaatsvinden. Artikel 5, deel A, punt 1, sub a, vierde streepje, van het groothertogelijk reglement van 20 september 1994 staat het uitstrooien van meststoffen toe waar de sneeuw minder dan 24 uur blijft liggen. Maatregelen zijn echter vereist om het uitstrooien van meststoffen op besneeuwde terreinen te beperken, en er zijn geen objectieve gronden om aan te nemen dat het gevaar op verontreiniging bij uitstrooiing op besneeuwde terreinen kleiner is wanneer de sneeuw minder dan 24 uur blijft liggen. Derhalve moet artikel 5, deel A, punt 1, sub a, vierde streepje, van het groothertogelijk reglement in strijd worden geacht met artikel 5, lid 4, in samenhang met bijlage II, A, punt 3, bij de richtlijn.

9. De vierde grief betreft het oordeel van de Commissie dat Luxemburg geen passend controleprogramma heeft vastgesteld in de zin van artikel 5, lid 6, van de richtlijn. Uit de door de Luxemburgse regering overgelegde gegevens blijkt niet dat het Groothertogdom beschikt over een representatief netwerk van toezicht voor al zijn oppervlaktewater en grondwater dat zwaar onder de landbouw heeft te lijden, waarmee de omvang van de verontreiniging en de gevolgen van de actieprogramma's objectief kunnen worden gemeten, zoals artikel 5, lid 6, van de richtlijn eist. Bovendien lijkt het er niet op dat Luxemburg toezicht houdt op de staat van eutrofiëring

van zijn wateren; in ieder geval is er op dit punt geen informatie gegeven. Wat betreft het grondwater, zijn de verrichte controles niet representatief voor de werkelijke situatie van het grondwater van het land. In meer algemene zin heeft de Luxemburgse regering geen enkel bewijs overlegd van het bestaan van een controleprogramma om de doeltreffendheid van de overeenkomstig artikel 5 opgestelde actieprogramma's te beoordelen. Daardoor blijft zij in gebreke met betrekking tot de verplichting die artikel 5, lid 6, eerste alinea, van de richtlijn op haar legt. Bovendien is er geen enkele informatie beschikbaar gesteld ten aanzien van de controle op het grondwater. Onder deze omstandigheden voldoen de Luxemburgse autoriteiten niet aan de verplichtingen die artikel 5, lid 6, van de richtlijn hen oplegt.

10. De vijfde grief, ten slotte, betreft het incomplete karakter van het periodieke verslag met de in bijlage V bij de richtlijn bedoelde informatie dat Luxemburg op grond van artikel 10, lid 1, bij de Commissie moet indienen. Bijlage V bepaalt in punt 4, sub e, dat in het bedoelde verslag een overzicht moet zijn opgenomen van de overeenkomstig artikel 5 opgestelde actieprogramma's, en met name van 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, van de richtlijn vastgestelde wateren, met een indicatie van de onzekerheidsfactor in die veronderstellingen. Luxemburg heeft de Commissie enkel toegezegd dat een studie is bevolen naar het effect van de genomen maatregelen, zoals voorgeschreven door de richtlijn. De resultaten van deze studie zijn bij de Commissie nog niet bekend.

Standpuntbepaling

11. In de precontentieuze fase wees Luxemburg als reden voor de vertraging in de omzetting van de richtlijn onder meer op het complexe en technische karakter van de richtlijn en de noodzaak tot goede afstemming tussen de Ministeries van Milieu en Landbouw. In haar verweerschrift, dat het Hof op 24 juni 2000 heeft ontvangen, bestrijdt de Luxemburgse regering de inbreuken als zodanig niet. Zij wijst het Hof evenwel op het feit dat op 16 juni 2000 een ontwerp voor een groothertogelijk reglement is aanvaard in de Conseil de Gouvernement. Het ontwerp voorziet, zo wordt gesteld, in een getrouwe en volledige omzetting van de richtlijn in het nationale recht. Het is op 30 juni 2000 voor advies voorgelegd aan de Chambre d'Agriculture. In dit wetgevingsproces wordt de spoedprocedure gevolgd. De Luxemburgse regering verzocht de Commissie op basis van het recente ontwerp haar eventuele grieven nader te duiden. Daarmee hoopte de Luxemburgse regering ongetwijfeld de Commissie te bewegen tot afstand van instantie. Nu de Commissie daartoe niet is overgegaan, moet haar verzoek worden toegewezen.

Conclusie

12. In het licht van de hier weergegeven feiten en omstandigheden, geef ik het Hof in overweging:

a) te verklaren dat het Groothertogdom Luxemburg, door na te laten de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die nodig zijn voor het uitvoeren van de artikelen 5, leden 4 en 6, en 10, lid 1, in samenhang met de bijlagen II, A, III, punt 3, en V, punt 4, sub e, bij richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

b) het Groothertogdom Luxemburg ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten te veroordelen.