FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT LEENDERT A. GEELHOED

föredraget den 14 december 2000 [1]

1. I detta mål begär Europeiska gemenskapernas kommission att domstolen, i enlighet med artikel 226 EG, skall fastställa att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket [2] genom att inte ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för dess genomförande. Kommissionen har närmare bestämt yrkat att domstolen skall fastställa att Luxemburg har underlåtit att följa artiklarna 5.4, 5.6 och 10.1 i direktivet, jämförda med bilaga 2 avsnitt A, bilaga 3 punkt 1.3 och bilaga 5 punkt 4 e till direktivet.

Tillämpliga bestämmelser

2. Direktivet har till syfte att minska vattenföroreningar som orsakas eller framkallas av nitrater från jordbruket (artikel 1). Medlemsstaterna skall i enlighet med kriterierna i bilaga 1 till direktivet förteckna de vatten som är förorenade eller som kan förorenas om närmare åtgärder inte vidtas (artikel 3.1). Inom två år efter dagen för anmälan av direktivet, den 19 december 1991, skall medlemsstaterna ange dessa känsliga områden (artikel 3.2).

I syfte att åstadkomma en allmän skyddsnivå mot föroreningar för alla vatten, skall medlemsstaterna inom två år efter dagen för anmälan av direktivet utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed som kan tillämpas av jordbrukare på frivillig basis och som åtminstone omfattar de punkter som anges i bilaga 2 avsnitt A till direktivet (artikel 4.1 a).

För att uppnå direktivets syften skall medlemsstaterna inom två år efter det att de känsliga områdena för första gången angavs, upprätta åtgärdsprogram för de områdena (artikel 5.1). Om en medlemsstat tillämpar åtgärdsprogram över hela sitt nationella territorium förfaller plikten att ange särskilt känsliga områden (artikel 3.5). Åtgärdsprogrammen skall omfatta de obli-

1 — Originalspråk: nederländska.
2 — EGT L 375, s. 1 (nedan kallat direktivet).

gatoriska åtgärder som räknas upp i bilaga 3 till direktivet (artikel 5.4 a), jämte de obligatoriska åtgärder som angivits av medlemsstaterna i riktlinjerna för god jordbrukssed enligt artikel 4, utom när detta är överflödigt på grund av åtgärderna i bilaga 3 (artikel 5.4 b).

Vidare skall medlemsstaterna utarbeta och utföra lämpliga övervakningsprogram (artikel 5.6 första stycket). En medlemsstat som tillämpar artikel 5 inom hela sitt nationella territorium skall övervaka nitrathalten i vattensystemen (ytvatten och grundvatten) på sådana utvalda mätplatser, så att det blir möjligt att fastställa omfattningen av nitratförorening av vatten som orsakas av jordbruket (artikel 5.6 andra stycket). Medlemsstaterna skall vart fjärde år utarbeta en rapport med uppgifter enligt bilaga 5 till direktivet (artikel 10.1).

Bilaga 2 till direktivet avser riktlinjerna för god jordbrukssed. I avsnitt A i bilagan föreskrivs följande:

"Riktlinjer för god jordbrukssed med målsättningen att minska nitratförorening och att ta hänsyn till förhållanden i olika delar av gemenskapen bör omfatta följande punkter i relevanta delar:

1. Tidsperioder när det inte är lämpligt att tillföra jorden gödselmedel.

2. Tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark.

3. Tillförsel av gödselmedel på vattenmättad, översvämmad, frusen eller snötäckt mark.

4. Villkoren för att tillföra gödselmedel i närheten av vattendrag.

5. Kapacitet hos och konstruktion av lagringsutrymmen för stallgödsel, inbegripet åtgärder för att förhindra vattenförorening genom avrinning och läckage av vätskor som innehåller stallgödsel eller härrör från lagrat växtmaterial, t. ex. ensilage, till grund- och ytvattnet.

6. Tillvägagångssätt för att sprida handels- och stallgödsel till marken, inbe-

gripet dosering och jämnhet vid spridningen, på ett sådant sätt att växtnäringsläckage till vatten hålls på en godtagbar nivå."

Bilaga 3 till direktivet avser de åtgärder som skall ingå i åtgärdsprogram enligt artikel 5.4 a. I punkt 1.3 i denna bilaga föreskrivs följande:

"1. Åtgärderna skall omfatta regler om

...

3) att begränsa spridning på mark av gödselmedel enligt god jordbrukssed och med beaktande av det känsliga områdets egenskaper, särskilt i fråga om

a) markbeskaffenhet, jordtyp och lutning,

b) klimatförhållanden, nederbörd och bevattning,

c) markanvändning och jordbruksmetoder, inbegripet växtföljd, och med utgångspunkt från en balans mellan

i) grödans beräknade kvävebehov,

och

ii) kvävetillförseln till grödorna från jorden och från gödselmedel motsvarande

— den mängd kväve som finns i jorden vid den tidpunkt då grödans kvävebehov ökar väsentligt (återstående mängder vid slutet av vintern),

— det kväve som tillförs via nettomineraliseringen av jordens förråd av organiskt kväve,

— tillförsel av kväveföreningar via stallgödsel,

— tillförsel av kväveföreningar via handelsgödsel och annat gödselmedel."

3. Storhertigdömet Luxemburg har valt att klassificera hela sitt nationella territorium som känsligt område i överensstämmelse med alternativet i artikel 3.5. Direktivet har införlivats med den luxemburgska lagstiftningen genom den storhertigliga förordningen av den 20 september 1994 som rör användningen av organiska gödningsmedel i jordbruket och som ändrar den ändrade storhertigliga förordningen av den 14 april 1990 rörande avloppsslam. [3]

Enligt bilaga 5 punkt 4 e till direktivet skall de rapporter som avses i artikel 10 innehålla följande uppgifter:

"4. En sammanfattning av de åtgärdsprocesser som utarbetats i enlighet med artikel 5, och då särskilt

e) medlemsstaternas bedömning av när de vattenområden som har förtecknats enligt artikel 3.1 kan förväntas uppfylla målsättningarna i åtgärdsprogrammet, med uppgift om vilken grad av osäkerhet som gäller för dessa bedömningar."

Det administrativa förfarandet

4. Kommissionen fann att direktivet blivit ofullständigt införlivat med den luxemburgska lagstiftningen. Genom brev av den 10 april 1997 begärde kommissionen att de luxemburgska myndigheterna skulle tillhandahålla mer upplysningar i frågan. Då kommissionen inte mottagit något tillfredsställande svar anmodades Storhertigdömet Luxemburg den 20 november 1997 att yttra sig i fråga om en eventuell underlåtenhet att uppfylla ett antal skyldigheter enligt direktivet. Storhertigdömet Luxemburg svarade genom brev av den 17 juni 1998. Den 21 oktober 1998 beslöt kommissionen att sända ett motiverat yttrande, vilket besvarades av den luxemburgska regeringen den 23 december 1998. Den 26 januari 2000 skickade kommissionen ett tillägg till det motiverade yttrandet

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'épuration, Mémorial A — nr 87/1994, s. 1648 (nedan kallad storhertiglig förordning av den 20 september 1994).

för att förtydliga de däri anförda anmärkningarna. Då det luxemburgska svaret, i brev av den 3 april 2000, inte undanröjde kommissionens tvivel, väckte kommissionen den 27 juni 2000 talan om fördragsbrott inför domstolen.

Kommissionens anmärkningar

5. Kommissionen grundar sin talan på fem anmärkningar.

6. Den första anmärkningen avser åtgärdsprogrammens innehåll och underlåtenheten att iakttaga skyldigheterna i fråga om handelsgödsel. Enligt artikel 2 e och f i direktivet omfattar begreppet "gödselmedel" såväl stallgödsel som handelsgödsel. Den storhertigliga förordningen av den 20 september 1994 avser emellertid endast användning av organiska gödselmedel i jordbruket. Enligt kommissionen saknar dessutom övrig luxemburgsk lagstiftning tillräckliga bestämmelser på detta område.

Beträffande skyldigheterna i fråga om handelsgödsel innehåller den nationella lagstiftningen rörande handel med gödselmedel vissa brister. Den luxemburgska regeringen har åberopat artikel 6.5 i den storhertigliga förordningen av den 14 maj 1992 rörande handel med gödselmedel och markförbättringsmedel.[4] Enligt denna bestämmelse får de produkter som avses i förordningen inte användas i större mängder än vad som krävs för markens optimala fruktbarhet och fysikaliska beskaffenhet samt för grödornas fysiologiska behov.

Kommissionen anser att direktivets föreskrifter om spridning av gödselmedel på mark i närheten av vattendrag inte uppfylls av den luxemburgska vattenlagstiftningen. På denna punkt har den luxemburgska regeringen hänvisat till lagen av den 29 juli 1993 rörande skötseln och skyddet av vattnet.[5] Artikel 4 i denna lag förbjuder direkta eller indirekta handlingar som leder till att förorenande ämnen kommer i kontakt med ytvattnet eller grundvattnet.

Kommissionen anser att de bestämmelser som anförts av de luxemburgska myndigheterna är alltför generella och vaga. De anger inte med tillräcklig tydlighet på vilket sätt jordbrukarna ska gå till väga för att uppfylla skyldigheterna att uppnå en balans mellan de olika formerna av kvävetillförsel och för att undvika att ytvattnet förorenas genom spridning av handelsgödsel. De luxemburgska myndigheterna har således inte antagit någon bestämmelse för att

4 — Règlement grand-ducal du 14 mai 1992 relatif au commerce des engrais et des amendements du sol, Mémorial A — nr 33/1992, s. 1408.

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

uppfylla sina skyldigheter i enlighet med bilaga 3 punkt 1.3 och bilaga 2 avsnitt A till direktivet.

7. Kommissionens andra anmärkning avser skyldigheten att ta hänsyn till sluttande mark vid spridning av organiska gödselmedel. Artikel 5 i den storhertigliga förordningen av den 20 september 1994 förbjuder och begränsar spridningen av organiska gödselmedel i vissa fall. Denna bestämmelse förbjuder bland annat spridning av organiska gödselmedel på våt och översvämmad mark, mark som är snötäckt längre än 24 timmar och frusen mark vid risk för ytläckage (artikel 5, del A, punkt 1 a fjärde strecksatsen). Enligt kommissionen utgör denna bestämmelse inte något uttryckligt hinder för spridning, oavsett väderförhållandena, av organiska gödselmedel över sluttande marker. Detta strider mot skyldigheten enligt artikel 5.4 jämförd med bilaga 2 punkt 2 och bilaga 3 avsnitt A punkt 3 a till direktivet.

8. Även kommissionens tredje anmärkning avser väderförhallandena vid spridning av organiska gödselmedel. Bilaga II avsnitt A punkt 3 till direktivet kräver att regler gällande spridning av gödselmedel på vattenmättad, översvämmad, frusen eller snötäckt mark skall upptagas i riktlinjerna för god jordbrukssed i den mån de är relevanta. Kommissionen finner att denna bestämmelse är av speciell betydelse för länder med ett övergångsklimat, såsom Beneluxländerna där kall luft under vintern möter mildare och fuktigare havsluft varvid snöfall och töväder äger rum samtidigt. Artikel 5 del A punkt 1 a fjärde strecksatsen i den storhertigliga förordningen av den 20 september 1994 tillåter spridning av gödselmedel på mark som är snötäckt i mindre än 24 timmar. Det krävs emellertid åtgärder för att begränsa spridningen av gödselmedel på all snötäckt mark, eftersom det inte föreligger något objektivt skäl att tro att riskerna för förorening vid spridning av gödselmedel är mindre allvarliga då marken varit snötäckt i mindre än 24 timmar. Således måste artikel 5 del A punkt 1 a fjärde strecksatsen i den storhertigliga förordningen anses stå i strid med artikel 5.4 jämförd med bilaga 2 avsnitt A punkt 3 till direktivet.

9. Den fjärde anmärkningen gäller de luxemburgska myndigheternas underlåtenhet att utarbeta ett lämpligt övervakningsprogram i enlighet med artikel 5.6 i direktivet. Av de uppgifter som lämnats av den luxemburgska regeringen framgår inte att Luxemburg har något övervakningssystem som är representativt för allt yt- och grundvatten som utsätts för ett intensivt tryck från jordbruket, vilket skulle göra det möjligt att på ett objektivt sätt utvärdera föroreningarnas omfattning och åtgärdsprogrammens verkan i enlighet med artikel 5.6 i direktivet. Framför allt verkar det inte som om Luxemburg utövar tillsyn över vattnets grad av eutrofiering, i varje fall har inga upplysningar lämnats som rör detta.

Beträffande Luxemburgs grundvatten anser kommissionen att de kontroller som utförts inte ger en representativ bild av grundvattnets verkliga situation. Rent allmänt har den luxemburgska regeringen inte inlämnat några uppgifter som kan intyga att det förekommer något övervakningsprogram för att utvärdera effekterna av de enligt artikel 5 upprättade åtgärdsprogrammen. Därmed åsidosätter Luxemburg sina skyldigheter enligt artikel 5.6 första stycket i direktivet. Dessutom har inga upplysningar tillhandahållits rörande kontrollen av grundvattnet. Under dessa omständigheter har de luxemburgska myndigheterna inte uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 5.6 i direktivet.

10. Avslutningsvis gäller den femte anmärkningen de luxemburgska myndigheternas underlåtenhet att, enligt artikel 10.1 i direktivet, lämna kommissionen en periodisk rapport, med upplysningar som avses i bilaga 5 till direktivet. I punkt 4 e i denna bilaga föreskrivs att rapporten skall innehålla en sammanfattning av de åtgärdsprogram som utarbetats i enlighet med artikel 5 och särskilt medlemsstaternas bedömning av när de vattenområden som har förtecknats enligt artikel 3.1 kan förväntas uppfylla målsättningarna i åtgärdsprogrammet, med uppgift om vilken grad av osäkerhet som gäller dessa bedömningar. Luxemburg har enbart uppgivit att en studie är beordrad som syftar till att utvärdera resultaten av de åtgärder som vidtagits, såsom föreskrivs i direktivet. Slutsatserna av denna studie har ännu inte meddelats kommissionen.

Bedömning av talan

11. Under den administrativa fasen framhöll Luxemburg som skäl för dröjsmålet med att införliva direktivet särskilt direktivets komplicerade och tekniska karaktär samt nödvändigheten av ett nära samarbete mellan miljö- och jordbruksministerierna. Således bestrider den luxemburgska regeringen i sitt svaromål, som inkom till domstolen den 24 juni 2000, inte överträdelserna som sådana. I svaromålet framhålls emellertid att Conseil de Gouvernement den 16 juni 2000 har antagit ett förslag till en storhertiglig förordning som påstås garantera ett fullständigt och korrekt införlivande av direktivet med nationell rätt. Förslaget har den 30 juni 2000 gått på remiss till Chambre d'Agriculture enligt ett särskilt skyndsamt förfarande. Luxemburg bad kommissionen att ta del av det nya förslaget och att närmare precisera eventuella anmärkningar. Därmed hoppades den luxemburgska regeringen förmå kommissionen att avstå från att väcka talan. Då detta inte är fallet måste kommissionens talan bifallas.

Förslag till avgörande

12. Mot bakgrund av de omständigheter och förhållanden som redogjorts för ovan, föreslår jag att domstolen skall

a) fastställa att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket, genom att inte ha antagit de lagar och andra förordningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 5.4, 5.6 och 10.1 i direktivet, jämförda med bilaga 2 avsnitt A, bilaga 3 punkt 3 och bilaga 5 punkt 4 e till direktivet,

b) förplikta Storhertigdömet Luxemburg, i enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna, att ersätta rättegångskostnaderna.