# ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

6 oktober 2009 *

In zaak C-438/07,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 18 september 2007,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen,** vertegenwoordigd door I. Koskinen, L. Parpala, M. Patakia en S. Pardo Quintillán als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Koninkrijk Zweden,** vertegenwoordigd door A. Falk als gemachtigde,

verweerder,

* Procestaal: Zweeds.

ondersteund door:

**Republiek Finland,** vertegenwoordigd door J. Heliskoski en A. Guimaraes-Purokoski als gemachtigden,

interveniënte,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, A. Ó Caoimh, J. Klučka, U. Lõhmus en A. Arabadjiev (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 februari 2009,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 maart 2009,

het navolgende

## Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Zweden, door er niet voor te hebben gezorgd dat uiterlijk op 31 december 1998 alle lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een inwonerequivalent (i.e.) van meer dan 10 000 die rechtstreeks in kwetsbare gebieden of in de afwateringsgebieden daarvan terechtkomen, voldoen aan de desbetreffende voorschriften van bijlage I bij richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/15/EG van de Commissie van 27 februari 1998 (PB L 67, blz. 29; hierna: „richtlijn 91/271"), de krachtens artikel 5, leden 2, 3 en 5, van richtlijn 91/271 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

### Toepasselijke bepalingen

*Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied*

2 Naast enkele lidstaten en de Russische Federatie is de Europese Gemeenschap verdragsluitende partij bij het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied (Verdrag van Helsinki als herzien in 1992) (PB 1994, L 73, blz. 20; hierna: „Oostzeeverdrag"), dat is aangenomen bij besluit 94/157/EG van de Raad van 21 februari 1994 inzake de sluiting, namens de Gemeenschap, van het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied (Verdrag van Helsinki als herzien in 1992) (PB L 73, blz. 19).

*Gemeenschapsregeling*

3 Volgens artikel 1 ervan betreft richtlijn 91/271 het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken, en heeft zij tot doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van bovengenoemde soorten afvalwater.

4 Artikel 2 van deze richtlijn luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) stedelijk afvalwater: huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater en/of afvloeiend hemelwater;

[…]

4) agglomeratie: een gebied waar de bevolking en/of de economische activiteiten voldoende geconcentreerd zijn om stedelijk afvalwater op te vangen en naar een stedelijke waterzuiveringsinstallatie of een definitieve lozingsplaats af te voeren;

5) opvangsysteem: een systeem van leidingen waardoor stedelijk afvalwater wordt opgevangen en afgevoerd;

6) 1 i.e. (inwonerequivalent): de biologisch afbreekbare organische belasting met een biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen (BZV5) van 60 g zuurstof per dag;

[…]

8) secundaire behandeling: behandeling van stedelijk afvalwater door middel van een proces waarbij in het algemeen biologische behandeling met secundaire bezinking plaatsvindt of een ander proces dat het mogelijk maakt de in tabel 1 van bijlage I vermelde eisen in acht te nemen;

9) toereikende behandeling: behandeling van stedelijk afvalwater door middel van een proces en/of afvoersysteem waardoor de ontvangende wateren na de lozing aan de relevante kwaliteitsdoelstellingen en aan de relevante bepalingen van deze en andere communautaire richtlijnen voldoen;

[…]

11) eutrofiëring: een verrijking van het water door nutriënten, vooral stikstof- en/of fosforverbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen met als gevolg een ongewenste verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen en een verslechtering van de waterkwaliteit;

[…]

13) kustwateren: de wateren buiten de laagwaterlijn of de grens van het estuarium aan de zeezijde."

5 De algemene regels voor het in deze richtlijn bedoelde afvalwater zijn te vinden in artikel 4 van deze richtlijn. Artikel 4, lid 1, luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing […] aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces wordt onderworpen […]"

6 In artikel 5 van richtlijn 91/271 is bepaald:

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

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

3. Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties als bedoeld in lid 2 dienen te voldoen aan de toepasselijke eisen van bijlage I, B. […]

[…]

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

[…]”

7 Bijlage I, B, leden 2 en 3, bij deze richtlijn luidt als volgt:

„2. Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties die overeenkomstig de artikelen 4 en 5 moeten worden behandeld, moeten voldoen aan de eisen van tabel 1.

3. Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties in kwetsbare gebieden die onderhevig zijn aan eutrofiëring als vermeld in bijlage II, A, sub a, moeten bovendien voldoen aan de eisen van tabel 2.”

8 In tabel 2 van bijlage I staat:

„Tabel 2: Eisen voor lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties in kwetsbare gebieden die onderhevig zijn aan eutrofiëring, zoals vermeld in bijlage II, deel A, [sub] a.

Afhankelijk van de lokale situatie kan worden gekozen voor toepassing van één of beide parameters. De concentratie of het verminderingspercentage moet worden toegepast."

9 Volgens de tweede ingang van deze tabel moet het stikstoftotaal ofwel een maximumconcentratie van 15 mg/l voor agglomeraties met 10 000 tot 100 000 i.e. en 10 mg/l voor grotere agglomeraties hebben, ofwel het voorwerp zijn van een minimaal percentage van vermindering van 70 à 80 %.

10 In bijlage II, A, sub a, tweede alinea, bij richtlijn 91/271 is bepaald:

„De volgende elementen kunnen in aanmerking worden genomen wanneer wordt bepaald welke nutriënten door verdere behandeling moeten worden verminderd:

i) meren en in meren/reservoirs/gesloten baaien uitmondende rivieren waarin een geringe wateruitwisseling wordt vastgesteld, waardoor accumulatie kan optreden. In deze gebieden moet ook de fosfor uit het afvalwater worden verwijderd, tenzij kan worden aangetoond dat de verwijdering daarvan geen effect heeft op het eutrofiëringsniveau. Waar lozingen van grote agglomeraties plaatsvinden, kan ook de verwijdering van stikstof worden overwogen;

ii) estuaria, baaien en andere kustwateren waarin een geringe wateruitwisseling wordt vastgesteld of die grote hoeveelheden nutriënten ontvangen. Lozingen van kleine agglomeraties zijn in deze gebieden meestal van minder belang, maar voor grote agglomeraties moeten ook fosfor en/of stikstof worden verwijderd, tenzij kan worden aangetoond dat de verwijdering daarvan geen effect heeft op het eutrofiëringsniveau."

*Nationale regeling*

11 Uit de beschrijving van de nationale regeling in de stukken van het Koninkrijk Zweden blijkt dat alle activiteiten en maatregelen die van aanzienlijk belang zijn voor het milieu, binnen de werkingssfeer van het Zweedse milieuwetboek (miljöbalken) vallen. Bovendien moet elke Zweedse zuiveringsinstallatie die het stedelijke afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 2 000 behandelt, over een vergunning beschikken, die na een beoordeling per geval wordt afgegeven. Bij het onderzoek van de vergunningaanvraag wordt een algemene beoordeling verricht van de toestand van het ontvangende gebied, die berust op de gecumuleerde lozingen van alle bronnen, en worden de gevolgen van de stroomafwaartse lozingen beoordeeld.

**Precontentieuze procedure**

12 In 1994 heeft het Koninkrijk Zweden al zijn wateren als kwetsbaar gebied aangewezen. In 1998 en 2000 heeft het deze classificatie aan de Commissie bevestigd. Bovendien heeft deze lidstaat erop gewezen dat hij de eutrofiëring als criterium had gebruikt en dat aan de hand van de betrokken watermassa's kon worden bepaald welk soort behandeling vereist was. Volgens het Koninkrijk Zweden is het volledige Zweedse grondgebied volgens de criteria van bijlage II, A, sub a, punten i en ii, bij richtlijn 91/271 uit het oogpunt van eutrofiëring of van het risico op eutrofiëring kwetsbaar wegens de fosforlozingen.

13 Op 23 oktober 2002 heeft de Commissie het Koninkrijk Zweden een aanmaningsbrief gezonden op grond dat deze lidstaat de krachtens artikel 5 van richtlijn 91/271 op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen. De niet-nakoming zou voortvloeien uit het feit dat de lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater in kwetsbare gebieden niet voldeden aan de eisen van bijlage I, B, bij bedoelde richtlijn. Het Koninkrijk Zweden diende uiterlijk op 31 december 1998 te voldoen aan deze eisen, die gelden voor alle lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 en voor alle lozingen van dergelijke installaties die in de afwateringsgebieden van kwetsbare gebieden zijn gelegen.

14 In haar antwoord van 5 februari 2003 heeft het Koninkrijk Zweden de stellingen van de Commissie afgewezen en betoogd dat het aan richtlijn 91/271 voldeed. De Zweedse autoriteiten waren van mening dat het niet noodzakelijk was om de stikstof te verwijderen uit de wateren die in de Oostzee worden geloosd door de zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die in de gebieden ten noorden van de gemeente Norrtälje zijn gelegen. Zij waren bovendien van mening dat de stikstoflozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van andere agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die in centraal en zuidelijk Zweden zijn gelegen, de eutrofiëring van de kustwateren niet in de hand werkten, aangezien er voldoende natuurlijke stikstofretentie is wanneer het water door het afwateringsgebied tussen de bron van de verontreiniging en de zee komt.

15 Op 1 april 2004 heeft de Commissie het Koninkrijk Zweden een met redenen omkleed advies gestuurd, waarin zij wetenschappelijke studies aanhaalde waaruit bleek dat de verwijdering van stikstof uit de in de Botnische Baai en de Botnische Zee geloosde wateren, een invloed had op het eutrofiëringsniveau van de eigenlijke Oostzee. Zij wees erop dat uit alle wateren die door de zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 worden geloosd in de Oostzee, daaronder begrepen de Botnische Baai en de Botnische Zee, zowel de fosfor als de stikstof moesten worden verwijderd.

16 De Commissie was bovendien van mening dat de stikstoflozingen door zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 in centraal en zuidelijk Zweden de verontreiniging van de Oostzee, een kwetsbaar gebied, in de hand werkten. In dit verband heeft zij opgemerkt dat de natuurlijke retentie in afwateringsgebieden geen aanvaardbare manier was om de stikstofbelasting voor de kustgebieden te verminderen.

17 Het Koninkrijk Zweden heeft bij brieven van 14 en 22 juni 2004 op het met redenen omkleed advies van de Commissie geantwoord. Het heeft erop gewezen dat een lidstaat die een standpunt moet innemen over de gebieden die kwetsbaar zijn voor eutrofiëring in de zin van richtlijn 91/271, ook moet nagaan welke nutriënten de eutrofiëring in de hand werken. Wanneer deze lidstaat daarover een standpunt heeft ingenomen, moet hij ervoor zorgen dat, naargelang de plaatselijke situatie, een verder gaande behandeling van stikstof en/of fosfor plaatsvindt. Het Koninkrijk Zweden benadrukte bovendien dat de lidstaten vrij konden kiezen hoe zij stikstof uit het stedelijke afvalwater wensten te

verwijderen. Richtlijn 91/271 moet bijgevolg aldus worden uitgelegd dat natuurlijke retentie in aanmerking kan worden genomen als methode voor de verwijdering van stikstof uit het stedelijke afvalwater van het binnenland, dat in de rivieren en de waterlopen wordt geloosd en vervolgens afvloeit in de kwetsbare kustgebieden.

18 Omdat zij van oordeel was dat het antwoord van het Koninkrijk Zweden op dit met redenen omkleed advies niet bevredigend was, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

19 Bij beschikking van de president van het Hof van 28 januari 2008 is de Republiek Finland toegelaten tot interventie aan de zijde van het Koninkrijk Zweden.

**Beroep**

*Argumenten van partijen*

20 Het Koninkrijk Zweden heeft de 141 zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen rechtstreeks in kwetsbare gebieden of in de afwateringsgebieden daarvan terechtkomen, ingedeeld in vijf groepen, die in de eerste vijf bijlagen van zijn verweerschrift zijn vermeld.

21 Deze lidstaat heeft in dupliek gepreciseerd dat de situatie van 5 van die 141 betrokken waterzuiveringsinstallaties diende te worden rechtgezet. Zo moeten de waterzuiveringsinstallaties van de agglomeraties Kristianstad enerzijds en Jönköping en Huskvarna, die thans één en dezelfde agglomeratie zijn, anderzijds, worden geschrapt van bijlage 1 bij het verweerschrift van deze lidstaat en worden toegevoegd aan bijlage 3

bij dit verweerschrift. De installatie van Lysekil moet worden geschrapt van bijlage 1 en worden toegevoegd aan bijlage 2 bij het verweerschrift. Tot slot moet de installatie van Hammarö worden geschrapt van bijlage 2 bij het verweerschrift van het Koninkrijk Zweden en worden toegevoegd aan bijlage 1 bij dit verweerschrift.

22 In de eerste plaats noemt bijlage 1 bij het verweerschrift van het Koninkrijk Zweden, zoals gewijzigd bij dupliek (hierna: „gewijzigde bijlage 1"), de waterzuiveringsinstallaties die volgens deze lidstaat aan de eisen van richtlijn 91/271 voldoen. De niet-nakoming is ongegrond met betrekking tot deze installaties omdat zij allemaal over een bijzondere uitrusting voor de verwijdering van stikstof beschikken die aan de eisen van deze richtlijn voldoet. De Commissie stelt enkel vast dat de waterzuiveringsinstallaties van Eslöv, Kristianstad en Jönköping in strijd met deze richtlijn geen stikstof verwijderen uit het stedelijke afvalwater dat zij behandelen.

23 Wat in de tweede plaats de waterzuiveringsinstallaties die zijn vermeld in bijlage 2 bij het verweerschrift van het Koninkrijk Zweden, zoals gewijzigd bij dupliek (hierna: „gewijzigde bijlage 2"), en de waterzuiveringsinstallaties die zijn vermeld in bijlage 3 bij dit verweerschrift, zoals gewijzigd bij dupliek (hierna: „gewijzigde bijlage 3"), betreft, wijst de Commissie erop dat zij het standpunt van het Koninkrijk Zweden dat deze installaties niet aan de voorschriften van richtlijn 91/271 voldoen, aanvaardt, omdat eerstgenoemde installaties niet zijn uitgerust voor de verwijdering van stikstof en laatstgenoemde installaties niet voldoende stikstof verwijderen uit het stedelijke afvalwater dat zij behandelen.

24 Wat in de derde plaats de in bijlage 5 bij het verweerschrift van het Koninkrijk Zweden vermelde installaties betreft, maakt de Commissie een onderscheid naargelang de lozingen daarvan rechtstreeks of indirect in de Botnische Baai en rechtstreeks of indirect in de Botnische Zee terechtkomen. De Commissie is van mening dat aangezien het grootste deel van de Zweedse binnenwateren afvloeit in de eigenlijke Oostzee, waarvan de eutrofiëring hoofdzakelijk door fosfor en stikstof wordt veroorzaakt, deze watermassa's moeten worden geacht kwetsbaar te zijn voor de lozing van deze twee nutriënten. Al deze installaties moeten dus naast fosfor stikstof verder gaand behandelen in de zin van artikel 5, leden 2, 3 en 5, van richtlijn 91/271 (hierna: „tertiaire behandeling").

25 De Commissie geeft toe dat de wateren van de Botnische Baai enkel kwetsbaar zijn voor de lozing van fosfor, maar zij meent dat deze baai niet afzonderlijk kan worden beschouwd omdat nutriënten, waaronder stikstof, vanuit haar marien bekken worden getransporteerd naar de overige delen van de Oostzee. De Commissie beroept zich met name op een verslag dat in 2003 op haar verzoek door het Water Research Center is opgesteld over de omzetting van richtlijn 91/271 in Zweden (hierna: „verslag van 2003") om te stellen dat de wateren van de Botnische Zee op zijn minst gedeeltelijk kwetsbaar zijn voor de lozing van stikstof. De afvloeiing van de wateren uit de Botnische Baai en de Botnische Zee naar de eigenlijke Oostzee brengt mee dat een aanzienlijke hoeveelheid stikstof wordt getransporteerd.

26 Wat in de laatste plaats de installaties betreft die in bijlage 4 bij het verweerschrift van het Koninkrijk Zweden zijn opgesomd, die volgens deze lidstaat aan de eisen van richtlijn 91/271 voldoen, is het evenmin noodzakelijk om daar stikstof te verwijderen omdat de natuurlijke retentie zo aanzienlijk is dat de lozingen daarvan de eutrofiëring van de kustwateren niet in de hand werken. In haar memorie in interventie voegt de Republiek Finland daaraan toe dat een dergelijk proces van natuurlijke zuivering in aanmerking kan worden genomen wanneer overeenkomstig bedoelde richtlijn wordt beoordeeld of de verwijdering van stikstof noodzakelijk is. De Commissie betoogt dat de retentiepercentages waarop het Koninkrijk Zweden zich beroept, het niet mogelijk maken om voldoende stikstof te verwijderen en dat zijn berekeningen berusten op de gemiddelde stikstofvermindering, hetgeen richtlijn 91/271 niet toestaat. Retentie kan dus niet worden geacht te voldoen aan de eisen van bijlage I, tabel 2, bij deze richtlijn betreffende een voldoende en constant behandelingsniveau.

27 In repliek voert de Commissie aan dat uit het — in artikel 174, lid 2, EG voor het communautaire milieubeleid vastgelegde en door vaste rechtspraak bevestigde — vereiste om een hoog niveau van bescherming te garanderen dat berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, voortvloeit dat het te verkiezen is om verontreiniging aan de bron aan te pakken. In dit verband is de Commissie van mening dat het Koninkrijk Zweden niet heeft aangetoond dat de verwijdering van stikstof uit de binnen- en kustwateren niet tot een verbetering van het eutrofiëringsniveau van de Oostzee zou leiden.

28 Het Koninkrijk Zweden merkt in dit verband op dat de verwijdering van stikstof in gevallen waarin de plaatselijke situatie dat niet verlangt, de bloei van cyanobacteriën in

de hand kan werken. Zolang de Commissie niet bewijst dat de plaatselijke situatie verlangt dat de stikstof wordt verwijderd, vereist het voorzorgsbeginsel dus veeleer dat die verwijdering niet plaatsvindt.

*Beoordeling door het Hof*

29 Uit artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/271 volgt dat alle stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 dat in een kwetsbaar gebied terechtkomt, uiterlijk op 31 december 1998 verder gaand moest worden behandeld dan artikel 4 van deze richtlijn voorschrijft.

30 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat er van een lozing in de zin van artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/271 sprake is, onafhankelijk van het feit of het afvalwater rechtstreeks of indirect in een kwetsbaar gebied wordt geloosd (zie in die zin arrest van 25 april 2002, Commissie/Italië, C-396/00, Jurispr. blz. I-3949, punten 29-32). Zoals de advocaat-generaal in punt 72 van haar conclusie heeft opgemerkt, strookt dit met het hoge niveau van bescherming dat het communautaire milieubeleid volgens artikel 174, lid 2, EG nastreeft.

31 De aanwijzing van kwetsbare gebieden kan volgens bijlage II, A, bij richtlijn 91/271 worden gebaseerd op de eutrofiëring, de winning van drinkwater of de eisen van andere richtlijnen.

32 In casu staat vast dat het Koninkrijk Zweden in 1994 al haar wateren als voor eutrofiëring kwetsbaar gebieden heeft aangewezen en dat alle waterzuiverings-installaties van deze lidstaat rechtstreeks of indirect in deze gebieden lozen.

33 Uit de door partijen ingediende opmerkingen blijkt dat over het algemeen één van de nutriënten, zij het fosfor of stikstof, minder aanwezig is dan de andere en dat deze afwezigheid de algenproductie beperkt. Deze stof wordt dan ook „beperkende factor" genoemd. De wateren van een gebied kunnen kwetsbaar zijn voor de lozing van één van deze stoffen of voor de lozing van beide stoffen. Door fosfor en/of stikstof naargelang de kwetsbaarheid van die wateren te verminderen, kan de algenproductie dus worden beperkt.

34 Van alle Zweedse wateren is geoordeeld dat zij voor eutrofiëring of het risico op eutrofiëring kwetsbaar zijn wegens fosforlozingen. Alleen de kustwateren tussen de Noorse grens en de gemeente Norrtälje zijn aangewezen als gebieden die voor eutrofiëring of het risico op eutrofiëring kwetsbaar zijn wegens stikstoflozingen.

35 Anders dan de Commissie betoogt, dient dus te worden geoordeeld dat het Koninkrijk Zweden bij de aanwijzing van de kwetsbare gebieden heeft gepreciseerd welke nutriënten volgens bijlage I, tabel 2, bij richtlijn 91/271 moeten worden verwijderd bij de lozing van stedelijk afvalwater in de Zweedse binnenwateren. Zoals het Koninkrijk Zweden opmerkt, is immers in dit verband geen onderscheid gemaakt tussen de kustwateren en de binnenwateren.

36 Bovendien bepaalt artikel 5, lid 3, van richtlijn 91/271 aan welke regels de tertiaire behandeling van lozingen moet voldoen in dergelijke kwetsbare gebieden. Uit deze bepaling, gelezen in samenhang met de bepalingen waarnaar zij verwijst, volgt dat de lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater in kwetsbare gebieden die aan eutrofiëring onderhevig zijn, beantwoorden aan de voorschriften van tabel 2 van bijlage I bij deze richtlijn.

37 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat deze voorschriften gelden onder voorbehoud van de bepalingen van bijlage II, A, sub a, tweede alinea, bij richtlijn 91/271 (arrest van 23 september 2004, Commissie/Frankrijk, C-280/02, Jurispr. blz. I-8573, punten 104 en 105). Zo schrijft punt ii van deze bepaling voor kustwateren waarin een geringe wateruitwisseling wordt vastgesteld of die grote hoeveelheden nutriënten ontvangen,

voor grote agglomeraties, de verwijdering van fosfor en/of stikstof voor, tenzij wordt aangetoond dat deze verwijdering geen invloed zal hebben op het eutrofiëringsniveau.

38 Tabel 2 van bijlage I bij deze richtlijn betreft de vermindering van fosfor en stikstof in stedelijk afvalwater. Volgens het opschrift van deze tabel worden afhankelijk van de plaatselijke situatie één of beide parameters toegepast. Het is immers de plaatselijke situatie die bepaalt of stikstof of fosfor of beide stoffen moeten worden verminderd. De lidstaat kan er dan voor kiezen om de concentratiewaarde of het verminderingspercentage toe te passen.

39 Gepreciseerd moet worden dat de Commissie en het Koninkrijk Zweden het eens zijn over het feit dat de eutrofiëring van de Oostzee een groot milieuprobleem vormt, en dat dit verschijnsel wordt veroorzaakt door een grotere concentratie stikstof en fosfor, twee stoffen die echter onontbeerlijk zijn voor het mariene leven.

40 Zoals het Koninkrijk Zweden betoogt, bestaat er geen eenvormige oplossing voor het probleem van de eutrofiëring die voor de gehele Oostzee geldt.

41 In die omstandigheden blijkt uit het dossier dat voor verschillende delen van de Oostzee andere maatregelen moeten worden getroffen om de eutrofiëring te verminderen. Richtlijn 91/271 bepaalt in dit verband dat de lidstaten op basis van de plaatselijke situatie beoordelen welke stoffen — fosfor en/of stikstof — de eutrofiëring in de hand werken en overeenkomstig deze beoordeling passende behandelingsmaatregelen nemen.

42 Richtlijn 91/271 verlangt dus niet automatisch een vermindering van de stikstofbelasting, ook niet wanneer de lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater in ontvangende wateren in een kwetsbaar gebied terechtkomen. De

kwetsbaarheid van deze ontvangende wateren, gecombineerd met een onderzoek van de plaatselijke situatie, bepaalt of de stikstof en/of de fosfor moeten worden verminderd.

43 Bijgevolg kan de uitlegging van de Commissie dat op basis van de enkele omstandigheid dat de lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater in een kwetsbaar gebied terechtkomen, kan worden geoordeeld dat richtlijn 91/271 een tertiaire behandeling van stikstof verlangt, niet worden aanvaard. Overeenkomstig artikel 5, lid 5, van deze richtlijn hangt de verplichting om de stikstofbelasting te verminderen af van de mate waarin de lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater die in de afwateringsgebieden van kwetsbare gebieden zijn gelegen, de verontreiniging van deze gebieden in de hand werken.

44 Aangezien de beperkende factor niet alleen tegen de achtergrond van de kwetsbaarheid van de ontvangende wateren, maar ook van het bestaan van verontreinigende gevolgen van de lozingen voor deze wateren wordt bepaald, kan niet worden gesteld, zoals de Commissie in wezen doet, dat, aangezien de eigenlijke Oostzee wegens zowel stikstof als fosfor aan sterke eutrofiëring onderhevig is en aangezien de meeste Zweedse binnenwateren in deze zee afvloeien, zowel de meren als de rivieren en de Zweedse kustwateren moeten worden geacht kwetsbaar te zijn voor de lozing van de twee stoffen.

45 Gelet op het voorgaande bevat richtlijn 91/271, anders dan de Commissie betoogt, geen algemene verplichting om een tertiaire behandeling op te leggen van de stikstof in de lozingen van alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000.

46 Aangezien richtlijn 91/271 vereist dat fosfor en/of stikstof naargelang de plaatselijke situatie, te weten de kwetsbaarheid van de ontvangende wateren voor de lozing van het ene en/of het andere nutriënt, en het bestaan van verontreinigende gevolgen van de lozingen voor deze wateren, worden verminderd, kunnen de betrokken waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen in eenzelfde afwateringsgebied terechtkomen, samen worden onderzocht.

47 Bovendien zijn de — rechtstreekse of indirecte — lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater die in hetzelfde afwateringsgebied van een kwetsbaar gebied zijn gelegen, krachtens artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/271 alleen onderworpen aan de eisen voor kwetsbare gebieden indien deze lozingen de verontreiniging van dat gebied in de hand werken. Er moet dus sprake zijn van een causaal verband tussen die lozingen en de verontreiniging van de kwetsbare gebieden.

48 Tegen de achtergrond van die overwegingen moet worden onderzocht of de Commissie heeft aangetoond dat er een dergelijk causaal verband is.

49 Er moet immers aan worden herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG aan de Commissie staat, de gestelde niet-nakoming aan te tonen. Zij moet het Hof de informatie verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van deze niet-nakoming, en kan zich daarbij niet baseren op een of ander vermoeden (zie met name arresten van 25 mei 1982, Commissie/Nederland, 96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 6, en 26 april 2007, Commissie/Italië, C-135/05, Jurispr. blz. I-3475, punt 26).

50 Wanneer de Commissie voldoende bewijs van bepaalde feiten op het grondgebied van de verwerende lidstaat heeft aangevoerd, moet deze lidstaat bovendien de aldus overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd bestrijden (zie in die zin arresten van 22 september 1988, Commissie/Griekenland, 272/86, Jurispr. blz. 4875, punt 21, en 9 november 1999, Commissie/Italië, C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punten 84 en 86).

51 Wat in de eerste plaats de in de gewijzigde bijlage 1 opgesomde waterzuiveringsinstallaties betreft, betoogt de Commissie, echter zonder daarvan bewijs te leveren, dat de installaties van Eslöv, Kristianstad en Jönköping niet uitgerust zijn om de stikstof te verwijderen uit het stedelijke afvalwater dat zij behandelen. Bovendien beperkt de Commissie zich ertoe te stellen dat er geen stikstof is verwijderd uit het stedelijke afvalwater van de agglomeraties Hönö, Strömstad, Lidköping, Sävsjö, Borgholm, Bjuv, Svedala, Klippan, Torekov en Åmål.

52 In die omstandigheden beschikt het Hof niet over voldoende gegevens om de omvang van de aan het Koninkrijk Zweden verweten schending van het gemeenschapsrecht precies te kunnen begrijpen en zo het bestaan van de door de Commissie gestelde niet-nakoming te kunnen beoordelen (zie arrest van 26 april 2007, Commissie/Finland, C-195/04, Jurispr. blz. I-3351, punt 32).

53 Wat in de tweede plaats de in de gewijzigde bijlagen 2 en 3 vermelde waterzuiveringsinstallaties betreft, zij er aan herinnerd dat het in het kader van een niet-nakomingsprocedure aan het Hof staat om vast te stellen of de gestelde niet-nakoming al dan niet bestaat, zelfs indien de betrokken staat de niet-nakoming niet betwist (zie in die zin arresten van 15 januari 2002, Commissie/Italië, C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 20, en 23 februari 2006, Commissie/Duitsland, C-43/05, punt 11).

54 Het Koninkrijk Zweden geeft zelf toe dat het in dit verband de krachtens richtlijn 91/271 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Deze lidstaat bevestigt dat de in de gewijzigde bijlagen 2 en 3 opgesomde waterzuiveringsinstallaties bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn niet voldeden aan de eisen van bijlage I bij die richtlijn. In het bijzonder volgt uit de antwoorden van het Koninkrijk Zweden op de schriftelijke vragen dat de in de gewijzigde bijlage 2 vermelde waterzuiveringsinstallaties niet over bijzondere technologie voor de verwijdering van stikstof beschikten. Bovendien heeft het Koninkrijk Zweden erkend dat de in de gewijzigde bijlage 3 opgesomde waterzuiveringsinstallaties over bijzondere technologie voor de verwijdering van stikstof beschikten, maar dat de stikstoflozingen van deze installaties zo groot zijn dat zij zelfs bij een hoog retentiepercentage eutrofiëring in de hand werken.

55 Gesteld al dat het verzoekschrift van de Commissie alle lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die rechtstreeks in de kwetsbare gebieden of in de afwateringsgebieden daarvan terechtkomen, algemeen benadert, staat dit er niet aan in de weg dat wordt vastgesteld dat bepaalde van deze installaties hun verplichtingen niet zijn nagekomen. Deze conclusie wordt immers bevestigd door de omstandigheid dat het Koninkrijk Zweden heeft toegegeven dat de in de bijlagen 2 en 3 bij het gewijzigde verweerschrift vermelde waterzuiveringsinstallaties niet aan de eisen van bijlage I bij richtlijn 91/271 voldoen, en uitdrukkelijk heeft bevestigd dat het dit onderdeel van het beroep van de Commissie niet bestrijdt.

56 Uit het voorgaande volgt dat het Koninkrijk Zweden de krachtens richtlijn 91/271 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen voor de stikstoflozingen van de in de gewijzigde bijlagen 2 en 3 opgesomde waterzuiveringsinstallaties.

57 Wat in de derde plaats de in bijlage 4 bij het verweerschrift van het Koninkrijk Zweden vermelde waterzuiveringsinstallaties en de in bijlage 5 bij dit verweerschrift opgesomde installaties betreft, waarvoor geen bijzondere uitrusting voor de verwijdering van stikstof noodzakelijk zou zijn omdat de lozingen ervan geen bijdrage zouden leveren aan de eutrofiëring van kwetsbare gebieden, dient te worden onderzocht of de Commissie heeft aangetoond dat de lozingen van die installaties eutrofiëring van deze gebieden in de hand werken.

58 Zoals uit het dossier blijkt, zijn bedoelde installaties verdeeld over afwateringsgebieden waarvan de ontvangende wateren de Botnische Golf — een arm van de Oostzee — en de eigenlijke Oostzee zijn.

Waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen in de Botnische Golf terechtkomen

59 Sommige van de in bijlage 5 bij het verweerschrift van het Koninkrijk Zweden vermelde waterzuiveringsinstallaties lozen rechtstreeks of indirect in de Botnische Baai, andere installaties lozen rechtstreeks of indirect in de Botnische Zee. De betrokken waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen in hetzelfde afwateringsgebied terechtkomen, kunnen dus samen worden onderzocht.

60 Ten eerste zijn de zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van de agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen rechtstreeks in de Botnische Baai

of in het afwateringsgebied daarvan terechtkomen, respectievelijk die van Haparanda, Luleå, Piteå, Skellefteå en Umeå en die van Kiruna, Gällivare en Boden.

61 Partijen zijn het erover eens dat de Botnische Baai het enige grote gebied van de Oostzee is dat over het algemeen niet aan eutrofiëring onderhevig is. Bovendien geeft de Commissie toe dat fosfor de beperkende factor in de Botnische Baai is.

62 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat het Koninkrijk Zweden gezien de situatie van de Botnische Baai een tertiaire behandeling van stikstof moest opleggen in alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen in de Botnische Baai terechtkomen.

63 Ten tweede zijn de zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van de agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen hetzij rechtstreeks in de Botnische Zee, hetzij in het afwateringsgebied daarvan terechtkomen, respectievelijk die van Örnsköldsvik, Härnösand, Timrå, Sundsvall, Hudiksvall, Söderhamn en Gävle, en die van Sollefteå, Östersund, Åre, Ljusdal, Bollnäs, Mora, Falun, Borlänge, Avesta en Sandviken.

64 Partijen zijn het niet eens over de aanwezigheid van eutrofiëring en de bepaling van de beperkende factor in de Botnische Zee en over het bestaan en de eventuele gevolgen van een stikstoftransport van de Botnische Golf tot aan de eigenlijke Oostzee.

— Aanwezigheid van eutrofiëring en bepaling van de beperkende factor in de Botnische Zee

65 Volgens de resultaten van de door het Koninkrijk Zweden bij het dossier gevoegde studies, is de Botnische Golf, daaronder begrepen de Botnische Zee, het enige subgebied van de Oostzee dat geen duidelijke tekenen van eutrofiëring vertoont.

66 De Commissie baseert haar stelling dat stikstof een aanzienlijke beperkende factor voor de eutrofiëring van de Botnische Zee is, op het verslag van 2003.

67 Dit verslag benadrukt echter dat het algemeen aanvaard is dat eutrofiëring geen probleem is in de open wateren van de Botnische Golf.

68 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie niet heeft aangetoond dat stikstof een aanzienlijke beperkende factor voor de eutrofiëring in de open wateren van de Botnische Zee is.

69 Volgens de conclusies van het verslag van 2003 is eutrofiëring een probleem in de eigenlijke Oostzee, in het Kattegat, in Sund en in de kustgebieden van de Botnische Zee, waar een geringe wateruitwisseling en hoge nutriëntengehaltes worden vastgesteld.

70 Met betrekking tot de kustgebieden bevestigt het verslag van 2003 dat deze aan eutrofiëring onderhevig zijn door de geringe wateruitwisseling en de hoge nutriëntenbelasting in deze wateren. Bovendien stelt dit verslag dat fosfor de belangrijkste beperkende factor in de Zweedse kustwateren is.

71 In dit verband moet rekening worden gehouden met punt ii van bijlage II, A, sub a, tweede alinea, bij richtlijn 91/271, waarin staat dat, wat kustwateren betreft waarin een geringe wateruitwisseling wordt vastgesteld of die grote hoeveelheden nutriënten ontvangen, lozingen van kleine agglomeraties in deze gebieden meestal van minder belang zijn, maar dat voor grote agglomeraties fosfor en/of stikstof moeten worden verwijderd, tenzij kan worden aangetoond dat deze verwijdering geen invloed zal hebben op het eutrofiëringsniveau.

72 In dit verband wijst het verslag van 2003 erop dat twijfel blijft bestaan over de doeltreffendheid van de verwijdering van stikstof en bevestigt het dat een vermindering van de stikstofbelasting in de delen van de Oostzee waar fosfor de beperkende factor is, slechts een beperkte invloed op de eutrofiëring zou hebben.

73 Bovendien betoogt het Koninkrijk Zweden, zonder dat de Commissie tegenbewijs levert, dat de verwijdering van stikstof tot gevolg zou hebben dat het stikstoftransport van de Botnische Baai naar de Botnische Zee met ongeveer 19 ton zou verminderen, dus met minder dan 0,1 % van het totale stikstoftransport tussen deze twee maritieme gebieden. De invloed van de verwijdering van stikstof in de Botnische Golf op het eutrofiëringsniveau van de eigenlijke Oostzee zou dus onbeduidend zijn.

74 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat het Koninkrijk Zweden gezien de situatie van de Botnische Zee een tertiaire behandeling moest opleggen van de stikstof in de lozingen van alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen in de Botnische Zee terechtkomen.

— Bestaan en eventuele gevolgen van een stikstoftransport van de Botnische Golf tot aan de eigenlijke Oostzee

75 De Commissie voert aan dat hoe dan ook een aanzienlijke hoeveelheid nutriënten wordt getransporteerd tussen de diverse mariene bekkens. Zo zou 62 % van de totale hoeveelheid stikstof die rechtstreeks of indirect in de Botnische Baai wordt geloosd, vervolgens afvloeien naar de Botnische Zee, een maritiem gebied waarin stikstof een belangrijke beperkende factor is.

76 Het is juist, zoals de Commissie en het Koninkrijk Zweden betogen, dat de verplichting om stikstof te behandelen, uit algemeen oogpunt moet worden beoordeeld, waarbij zowel met de kwetsbaarheid van de binnenwateren als met de kwetsbaarheid van de ontvangende kustwateren rekening moet worden gehouden. Het begrip afwateringsgebied kent echter grenzen. In dit verband heeft de Commissie ter terechtzitting toegegeven dat, anders dan uit punt 44 van haar repliek volgt, zij niet beweert dat de Botnische Baai en de Botnische Zee als afwateringsgebieden van de eigenlijke Oostzee kunnen worden beschouwd.

77 Bovendien blijkt met betrekking tot het argument van het Koninkrijk Zweden dat de wateruitwisseling tussen de Botnische Baai, de Botnische Zee en de eigenlijke Oostzee uiterst beperkt is, uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de Oostzee een ondiepe zee is, hetgeen de wateruitwisseling niet ten goede komt. Daarenboven volgt uit bijlage 11 bij het verweerschrift van het Koninkrijk Zweden, dat de topografie van de Oostzee weergeeft, dat de wateruitwisseling tussen de Botnische Baai en de Botnische Zee beperkt is door natuurlijke hindernissen ten noorden van de archipel van Kvarken. Volgens deze kaart zijn de Botnische Baai en de Botnische Zee met elkaar verbonden door banken waarvan de wateren maximaal 25 meter diep zijn. Deze vaststelling wordt bovendien bevestigd door bijlage 12 bij dit verweerschrift, die de bodemeigenschappen van de Oostzee illustreert.

78 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat er geen enkele fysieke barrière is die het transport van stikstof tussen de relevante mariene bekkens beperkt.

79 Overigens is de Botnische Zee een echt stikstofreservoir, zoals de advocaat-generaal in punt 93 van haar conclusie heeft opgemerkt. Bovendien wordt in het verslag van 2003 erkend dat de door stikstof veroorzaakte problemen van eutrofiëring in de Botnische Golf gering zijn en dat slechts een kleine hoeveelheid stikstof tot aan de eigenlijke Oostzee wordt getransporteerd. De aanwezigheid van banken en van een versmalling van de Botnische Golf in de omgeving van de Åland-eilanden doen ook vermoeden dat een dergelijke topografie het transport van water, en dus van stikstof, niet bevordert.

80 Ook al is er inderdaad sprake van stikstoftransport tussen de Botnische Golf en de eigenlijke Oostzee, heeft de Commissie derhalve niet aangetoond dat de afvloeiing van de wateren van de Botnische Baai en de Botnische Zee naar de eigenlijke Oostzee meebrengt dat een aanzienlijke hoeveelheid stikstofverontreiniging uit het noorden van Zweden, waar de waterzuiveringsinstallaties geen stikstof verwijderen, wordt getransporteerd.

81 In dit verband zijn partijen het erover eens dat ongeveer 11 % van de totale hoeveelheid stikstof in de Botnische Zee, in de eigenlijke Oostzee terechtkomt.

82 Blijkens de stukken van het dossier en de ter terechtzitting door het Koninkrijk Zweden geformuleerde opmerkingen, zoals deze lidstaat opmerkt, is het relevante percentage echter het percentage dat de hoeveelheid stikstof weergeeft die wordt geloosd door zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen in de Botnische Golf terechtkomen, en die naar de Oostzee wordt getransporteerd. De totale stikstofstroom kan daarentegen in casu niet worden geacht relevant te zijn voor de vraag of uit deze installaties afkomstig stikstof aan een tertiaire behandeling moet worden onderworpen.

83 Op basis van de stukken van het dossier kan immers worden vastgesteld dat nutriënten, waaronder stikstof, in een groot aantal menselijke activiteiten hun oorsprong vinden en uiteindelijk in zee terechtkomen via ten eerste uitstoot in de atmosfeer en de neerslag die deze teweegbrengt, waardoor de zee of de landgebieden van de afwateringsgebieden

rechtstreeks worden aangetast, ten tweede lozingen uit puntbronnen langs de kust of uit de afwateringsgebieden, die door de rivieren worden getransporteerd, en ten derde verliezen van diffuse bronnen.

84 In dit verband kan op basis van de stukken van het dossier worden vastgesteld dat een groot deel van de hoeveelheid stikstof in de Botnische Golf afkomstig is van lozingen van diffuse bronnen. Bovendien is landbouw binnen deze categorie de menselijke activiteit die voor een groot deel van de stikstoflozingen verantwoordelijk is.

85 De hoeveelheid stikstof die wordt geloosd door zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 beantwoordt derhalve niet aan het door de Commissie vermelde stikstofgehalte.

86 In die omstandigheden valt moeilijk te begrijpen waarmee het door de Commissie aangevoerde transportpercentage van 62 % overeenstemt. Een dergelijk percentage kan hoe dan ook niet overeenstemmen met de hoeveelheid stikstof in de lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000.

87 Het Koninkrijk Zweden heeft ter terechtzitting opgemerkt dat het transportpercentage voor stikstof, dat uitsluitend op de lozingen van dit nutriënt door de betrokken waterzuiveringsinstallaties betrekking heeft, ongeveer 1,2 % bedraagt.

88 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat het transport van stikstof van de Zweedse zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen afvloeien in de Botnische Golf naar de eigenlijke Oostzee, beduidend is in de zin van de rechtspraak volgens welke de stikstofstroom die wordt veroorzaakt door stedelijk afvalwater dat in geëutrofieerde wateren wordt geloosd, beduidend is wanneer zij ongeveer 10 % van de totale stikstofstroom bedraagt (zie in die zin arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 77).

89 Overigens heeft de Helcom-commissie, die onder het Oostzeeverdrag is opgericht, tijdens de ministeriële top van Krakow van 15 november 2007 een actieplan voor de Oostzee (Helcom Baltic Sea Action Plan) vastgesteld. Dit plan, waarover ter terechtzitting is gediscussieerd, voorziet in een bovengrens voor de stikstof- en fosforlozingen en in een noodzakelijke stikstof- en fosforvermindering in de verschillende delen van de Oostzee. Uit dit plan volgt dat het voor de Botnische Baai en de Botnische Zee niet noodzakelijk is om het stikstofgehalte te verminderen.

90 Dit actieplan beveelt weliswaar gelijktijdig een stikstofvermindering in de eigenlijke Oostzee van 94 000 ton per jaar aan, maar dit voorschrift heeft geen betrekking op het Koninkrijk Zweden. Het betreft daarentegen de staten die zich in het afwateringsgebied van de eigenlijke Oostzee bevinden.

91 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat de stikstoflozingen uit de binnenwateren en de kustwateren van de Botnische Baai de eutrofiëring van de Botnische Zee in de hand werken, en dat stikstof de belangrijkste beperkende factor voor de eutrofiëring van de Botnische Zee is.

92 Uit al het voorgaande volgt dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de hoeveelheid stikstof afkomstig uit de zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen in de Botnische Golf terechtkomen, de eutrofiëring van de eigenlijke Oostzee in de hand werkt. De Commissie heeft derhalve niet aangetoond dat het Koninkrijk Zweden een tertiaire behandeling van stikstof moest opleggen in alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen in de Botnische Golf terechtkomen.

93 Derhalve heeft de Commissie niet aangetoond dat het Koninkrijk Zweden de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens richtlijn 91/271 op hem rusten voor

alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen in de Botnische Golf terechtkomen.

Waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen in het afwateringsgebied van de eigenlijke Oostzee terechtkomen

94 Met betrekking tot de lozingen van de in bijlage 4 bij het verweerschrift van het Koninkrijk Zweden vermelde waterzuiveringsinstallaties, die in het binnenland in het zuiden van Zweden zijn gelegen en het stedelijke afvalwater behandelen van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die gelegen zijn in het afwateringsgebied waarvan de wateren afwateren naar de kustwateren die voor de lozing van stikstof kwetsbaar zijn tussen de Noorse grens en de gemeente Norrtälje, betoogt het Koninkrijk Zweden dat een tertiaire behandeling van stikstof niet noodzakelijk is omdat dit nutriënt voldoende kan worden verwijderd door natuurlijke retentie.

95 In dit verband blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat retentie een natuurlijk proces is in de meren en waterlopen, die het grootste deel van de geloosde stikstof opvangen en in een onschadelijk gas omzetten. Dit stemt ook overeen met het bij de verwijdering van stikstof door waterzuiveringsinstallaties gebruikte procedé. Retentie vindt in het bijzonder plaats in bekkens, waar de afvloeiing van het water trager wordt en de verblijftijd vanoudsher jaren is. Bij dit verschijnsel wordt de stikstof verwijderd met ofwel de organische stof in het bodemsediment van stroomgebieden van meren ofwel door het proces van nitraatvorming/stikstofafbraak van microben als stikstofgas in de atmosfeer.

96 De Commissie betwist niet dat retentie een chemisch proces is dat in het water plaatsvindt en de stikstofconcentratie vermindert, maar zij betoogt dat dit proces niet kan worden gebruikt als substituut voor de in richtlijn 91/271 voorziene verwijdering van stikstof door waterzuiveringsinstallaties, omdat dit in strijd is met het voorzorgs-

beginsel. De Commissie is bovendien van mening dat het stikstofretentieproces geen duurzame verwijdering van stikstof mogelijk maakt en aan seizoenschommelingen onderhevig is.

97 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat geen enkele bepaling van richtlijn 91/271 eraan in de weg staat dat natuurlijke retentie van stikstof wordt beschouwd als een methode om stikstof uit het stedelijke afvalwater te verwijderen.

98 Met betrekking tot het argument van de Commissie dat het stikstofretentieproces te onstabiel is om in aanmerking te worden genomen, heeft het Koninkrijk Zweden opgemerkt dat de berekening van de lozingen van elke agglomeratie in de kwetsbare kustwateren is gebaseerd op de daadwerkelijke lozingen van de agglomeratie in combinatie met de individueel berekende retentie. De gebruikte methode omvat de resultaten van daadwerkelijke metingen van het stikstofgehalte in diverse waterlopen en de berekeningen zijn normaal gezien gebaseerd op een programma van maatregelen die over tijdvakken tot tien jaar worden uitgevoerd. Daaruit volgt dat deze berekeningen ook rekening houden met de stikstof die opnieuw in het water terechtkomt. Dit resultaat weerspiegelt dus een duidelijke retentie die alle stikstof, daaronder begrepen de stikstof die eerst is opgevangen en opnieuw is vrijgekomen, omvat.

99 Vervolgens zij erop gewezen dat het verslag van 2003 zelf erkent dat natuurlijke retentie een wettelijk toegestane optie is.

100 Tot slot dient in herinnering te worden gebracht dat er, zoals in punt 47 van het onderhavige arrest is opgemerkt, een passend causaal verband moet bestaan tussen de lozingen en de verontreiniging van de kwetsbare gebieden. Hoewel de wateren van de eigenlijke Oostzee met name wegens stikstof aan eutrofiëring onderhevig zijn, mag, zolang de Commissie niet heeft aangetoond dat de stikstoflozingen van de zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die in de eigenlijke Oostzee terechtkomen, eutrofiëring van deze zee in de hand werken, geen tertiaire behandeling van stikstof worden geëist voor deze installaties.

101 Zoals de advocaat-generaal in punt 82 van haar conclusie heeft opgemerkt, eist tabel 2 van bijlage I bij richtlijn 91/271 in het kader van de tertiaire behandeling overigens geen volledige behandeling, maar — in het geval van stikstof — ofwel een vermindering waardoor een norm van 15 mg/l voor agglomeraties met een i.e. tussen 10 000 en 100 000 kan worden bereikt, ofwel een minimumpercentage van vermindering van 70 à 80 %. Een indirecte lozing van stikstof in wateren die daarvoor kwetsbaar zijn, brengt dus slechts de verplichting om de stikstof te verminderen mee indien voor een waterzuiveringsinstallatie meer dan 30 % van de stikstof in het stedelijke afvalwater in deze kwetsbare wateren terechtkomt.

102 Er moet dus worden nagegaan of de Commissie heeft aangetoond dat de lozingen van de betrokken installaties niet aan deze voorschriften voldoen.

103 Om te beginnen bestaat het grondgebied van het Koninkrijk Zweden uit talrijke meren en rivieren, zoals deze lidstaat opmerkt. Het Koninkrijk Zweden heeft daar bovendien aan toegevoegd dat er veel tijd verstrijkt alvorens de stikstof die in het hydraulische systeem terechtkomt, de kust bereikt en dat het natuurlijke proces van scheiding van stikstof in lozingen dus lang duurt. In die omstandigheden dient te worden vastgesteld dat de natuurlijke kenmerken van het Zweedse grondgebied stikstofretentie lijken te bevorderen.

104 Het Koninkrijk Zweden heeft gesteld, zonder dat de Commissie dit heeft tegengesproken, dat in een traditionele waterzuiveringsinstallatie die voor een mechanische, biologische en chemische zuivering is uitgerust, steeds een zekere verwijdering van stikstof plaatsvindt, zelfs indien de installatie daartoe niet specifiek is uitgerust. De stikstofvermindering in een dergelijke waterzuiveringsinstallatie bedraagt gemiddeld 30 %. Bovendien volgt uit de informatie die het Koninkrijk Zweden in antwoord op de schriftelijke vragen heeft meegedeeld, dat het stikstofretentiepercentage volgens in 2008 verrichte berekeningen 54 % bedraagt voor de waterzuiveringsinstallatie van Filipstad, 81 % voor die van Kumla, 47 % voor die van Flen, 92 % voor die van Nässjö, 74 % voor die van Tranås, 70 % voor die van Vimmerby en 48 % voor de installatie van Olofström.

105 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat voor alle in bijlage 4 bij het verweerschrift van het Koninkrijk Zweden vermelde installaties de gezamenlijke gevolgen van de stikstofvermindering door waterzuiveringsinstallaties en natuurlijke retentie het niet mogelijk maken om het door richtlijn 91/271 vereiste minimumpercentage van stikstofverwijdering te bereiken.

106 Derhalve heeft de Commissie voor bedoelde installaties geen bewijs geleverd van de aangevoerde niet-nakoming.

107 Uit al het voorgaande volgt dat het Koninkrijk Zweden, door er niet voor te hebben gezorgd dat uiterlijk op 31 december 1998 alle lozingen van de in de gewijzigde bijlagen 2 en 3 opgesomde zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die rechtstreeks in kwetsbare gebieden of in de afwateringsgebieden daarvan terechtkomen, voldoen aan de desbetreffende voorschriften van bijlage I bij richtlijn 91/271, de krachtens artikel 5, leden 2, 3 en 5, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

108 Het beroep wordt verworpen voor het overige.

**Kosten**

109 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. De Commissie is weliswaar op de voornaamste punten in het ongelijk gesteld, maar het Koninkrijk Zweden heeft niet gevorderd dat zij in de kosten zou worden verwezen, zodat elke partij haar eigen kosten draagt.

110 Volgens artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart:

**1) Door er niet voor te hebben gezorgd dat uiterlijk op 31 december 1998 alle lozingen van de in de bijlagen 2 en 3 van zijn verweerschrift, zoals gewijzigd bij zijn dupliek, opgesomde zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een inwonerequivalent van meer dan 10 000 die rechtstreeks in kwetsbare gebieden of in de afwateringsgebieden daarvan terechtkomen, voldoen aan de desbetreffende voorschriften van bijlage I bij richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/15/EG van de Commissie van 27 februari 1998, is het Koninkrijk Zweden de krachtens artikel 5, leden 2, 3 en 5, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

**2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

**3) De Commissie van de Europese Gemeenschappen, het Koninkrijk Zweden en de Republiek Finland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen