DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

8. marts 2001 *

I sag C-266/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Nolin, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Storhertugdømmet Luxembourg ved P. Steinmetz, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en 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 (EFT L 375, s. 1), idet det ikke har sat de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme 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,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne J.-P. Puissochet og F. Macken (refererende dommer),

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. december 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. juni 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber 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 (EFT L 375, s. 1, herefter »direktivet«), idet det ikke har sat de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme 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

Direktiv 91/676

2 Ifølge artikel 1 har direktivet til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

3 I henhold til direktivets artikel 2, litra e) og litra f), omfatter begrebet »gødning« såvel organiske stoffer som kunstgødning.

4 Direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, skal kortlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I.

2. Medlemsstaterne udpeger inden to år efter meddelelsen af dette direktiv som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1. De underretter Kommissionen om denne oprindelige udpegelse inden seks måneder.«

5 Det fremgår af direktivets artikel 3, stk. 5, at medlemsstaterne kan udpege hele deres nationale område som en enkelt sårbar zone, og at de i så fald skal anvende de i direktivets artikel 5 omhandlede handlingsprogrammer på hele det pågældende område.

6 Med henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4 udarbejde kodekser for godt landmandskab, som følges af landbrugerne på frivilligt grundlag, og, hvor det er nødvendigt, indføre et program for at fremme anvendelsen heraf. De kodekser for godt landmandskab, der udarbejdes i medfør af artikel 4, skal mindst indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II til direktivet nævnte punkter.

7 I direktivets artikel 5, stk. 1, 4 og 6, er det fastsat:

»1. Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.

[...]

4. Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal bestå af følgende bindende foranstaltninger:

a) foranstaltningerne i bilag III

b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III.

[...]

6. Medlemsstaterne udarbejder og gennemfører passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i medfør af denne artikel.

De medlemsstater, som lader artikel 5 gælde for hele deres nationale område, skal overvåge nitratindholdet i vand (overfladevand og grundvand) på udvalgte målesteder, som gør det muligt at fastslå omfanget af nitratforureningen i vandet hidrørende fra landbrugsvirksomhed.«

8 Bilag II til direktivet omhandler kodekserne for godt landmandskab. Således hedder det i bilag II, afsnit A:

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

9 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.«

10 Direktivets artikel 10 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne forelægger for den fireårsperiode, der følger efter meddelelsen af dette direktiv, og for hver efterfølgende fireårsperiode Kommissionen en rapport med de oplysninger, der er omhandlet i bilag V.

2. Rapporter i henhold til denne artikel skal forelægges for Kommissionen inden seks måneder efter udløbet af den periode, de vedrører.«

11 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:

»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.«

12 Ifølge direktivets artikel 12, stk. 1, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden to år fra dets meddelelse.

13 Det fremgår af en fodnote til artikel 12, stk. 1, at direktivet blev meddelt medlemsstaterne den 19. december 1991.

De nationale bestemmelser

14 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 (*Mémorial* A, 1994, s. 1648, herefter »den storhertugelige anordning«).

15 Det fremgår af sagens akter, at Storhertugdømmet 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.

Den administrative procedure

16 Ved skrivelse af 10. april 1997 anmodede Kommissionen Storhertugdømmet Luxembourg om nærmere oplysninger vedrørende bestemte punkter med hensyn til gennemførelsen af direktivet. Storhertugdømmet Luxembourg besvarede anmodningen ved skrivelse af 20. november 1997.

17 Kommissionen fandt, at direktivet ikke var blevet gennemført fuldt ud i luxembourgsk ret, og tilstillede derfor den 21. november 1997 Storhertugdømmet Luxembourg en åbningsskrivelse, hvori det blev anmodet om at fremkomme med sine bemærkninger hertil inden for en frist på to måneder. Storhertugdømmet Luxembourg besvarede åbningsskrivelsen den 17. juni 1998.

18 Kommissionen fandt ikke svaret tilfredsstillende og fremsatte derfor den 21. oktober 1998 en begrundet udtalelse, som den luxembourgske regering besvarede ved skrivelse af 23. december 1998. I lyset af besvarelsen og med

henblik på nærmere at få belyst de klagepunkter, Kommissionen påberåbte sig, fremsatte den den 26. januar 2000 en supplerende begrundet udtalelse, hvori det var anført, at den luxembourgske regering skulle træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder.

19 Den luxembourgske regering svarede ved skrivelser af 3. april 2000 og 8. juni 2000. Den meddelte Kommissionen, at regeringen med henblik på efterkommelsen af direktivet havde fået forelagt et forslag til storhertugelig anordning til godkendelse.

20 Det er under disse omstændigheder, at Kommissionen har anlagt nærværende sag.

Parternes argumenter

21 Kommissionen har fremført fem klagepunkter over for Storhertugdømmet Luxembourg.

22 Med det første klagepunkt har Kommissionen anført, at den storhertugelige anordning udelukkende omhandler anvendelsen af organisk gødning i landbruget, og at der således ikke er udstedt nogen bestemmelser med henblik på at overholde alle de forpligtelser med hensyn til kunstgødning, der er fastsat i bilag III, punkt 1, nr. 3, og bilag II, afsnit A, til direktivet. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at de luxembourgske bestemmelser under disse omstændigheder ikke opfylder forpligtelsen til, at der træffes foranstaltninger med henblik på at tilvejebringe en ligevægt mellem de forskellige former for kvælstoftilførsler, jf. bl.a. bilag III, punkt 1, nr. 3, til direktivet, og heller ikke forpligtelsen til, at der træffes foranstaltninger med henblik på at fastsætte de betingelser, navnlig med hensyn til afstanden, der skal overholdes med hensyn til tilførsel af kunstgødning nær vandløb, jf. direktivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 4, til direktivet.

23 Kommissionen har med sit andet klagepunkt anført, at mens det i direktivet er fastsat, at der i henhold til artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 2, og bilag III, punkt 1, nr. 3, litra a), til direktivet skal fastsættes bestemmelser vedrørende betingelserne for tilførsel af gødning på stejle skråninger, regulerer den storhertugelige anordning kun de nævnte betingelser, hvor der er tale om jorder, der er vandmættede, oversvømmede eller snedækkede i mere end 24 timer, eller som er frosne.

24 Kommissionen har med sit tredje klagepunkt anført, at den storhertugelige anordning ikke indeholder bestemmelser om betingelserne for tilførsel af organisk gødning til jorder, der har været snedækkede i mindre end 24 timer og derfor må antages at være i strid med direktivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 3, til direktivet.

25 Kommissionen har med sit fjerde klagepunkt gjort gældende, at de luxembourgske myndigheder ikke har gennemført passende overvågningsprogrammer som omhandlet i direktivets artikel 5, stk. 6, og således ikke har overholdt den forpligtelse, der er fastsat i den pågældende bestemmelse.

26 Endelig har Kommissionen med sit femte klagepunkt anført, at den luxembourgske regering ikke har overholdt bestemmelserne i direktivets artikel 10, stk. 1, sammenholdt med bilag V, punkt 4, litra e), til direktivet, idet den rapport, regeringen har tilstillet Kommissionen i medfør af direktivets artikel 10, ikke indeholder nogen vurdering af, inden for hvilken frist det vand, der er kortlagt i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, sandsynligvis vil kunne forventes at opfylde forudsætningerne i handlingsprogrammet.

27 Den luxembourgske regering har i svarskriftet ikke bestridt de påtalte klagepunkter. Regeringen har imidlertid understreget, at den har vedtaget et forslag til storhertugelig anordning om fuldstændig gennemførelse i luxembourgsk ret af direktivet den 16. juni 2000 og forelagt det til udtalelse hos det luxembourgske landbrugsråd den 30. juni 2000.

Domstolens bemærkninger

28 I henhold til artikel 249, stk. 3, EF er et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til. Dette medfører en forpligtelse til at overholde de frister, der fastsættes i direktiverne (jf. dom af 22.11.1976, sag 10/76, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1359, præmis 12).

29 For så vidt angår Kommissionens første klagepunkt må det først fastslås, at den storhertugelige anordning kun omhandler anvendelsen af organisk gødning i landbruget. Den vedrører således ikke kunstgødning, selv om kunstgødning i medfør af direktivets artikel 2, litra f), er omfattet af de forpligtelser, der er fastsat i direktivet.

30 Endvidere bemærkes, at ingen af de nationale bestemmelser, den luxembourgske regering har påberåbt sig under den administrative procedure til støtte for, at den har overholdt sine forpligtelser, er tilstrækkelig præcise til at opfylde den forpligtelse, der er fastsat i bilag III, punkt 1, nr. 3, til direktivet, og hvorefter der skal tilvejebringes en ligevægt mellem på den ene side afgrødens forventede kvælstofbehov og på den anden side kvælstoftilførslen til afgrøden, bl.a. i form af tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning.

31 Endelig må det fastslås, at ingen af de nationale bestemmelser, den luxembourgske regering har påberåbt sig under den administrative procedure, opfylder den forpligtelse, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 4, til direktivet, og som omhandler de betingelser, f.eks. med hensyn til afstand, der skal overholdes ved tilførsel af kunstgødning til jorden nær vandløb med en sådan præcision, at det kan sikres, at vandløbene netop i sammenhæng med tilførsel til jorden af denne form for gødning ikke forurenes.

32 Kommissionens første klagepunkt må herefter tiltrædes.

33 For så vidt angår Kommissionens andet klagepunkt bemærkes blot, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har fastsat bestemmelser om betingelserne for tilførsel af gødning til jorden på stejle skrænter uafhængigt af de klimatiske forhold og således ikke har overholdt de forpligtelser, der følger af direktivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 2, og bilag III, punkt 1, nr. 3, litra a), til direktivet.

34 Med hensyn til Kommissionens tredje klagepunkt bemærkes, at i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag II, afsnit A, punkt 3, til direktivet skal der træffes foranstaltninger med henblik på at begrænse tilførslen af gødning til jorder, der er snedækket. Da der ikke er holdepunkter for at antage, at den risiko for forurening, der må befrygtes i tilfælde af tilførsel af gødning til snedækkede jorder, skulle være mindre, såfremt jorden har været snedækket i mindre end 24 timer, må det fastslås, at den storhertugelige anordning ikke opfylder de forpligtelser, der er fastsat i de nævnte bestemmelser i direktivet.

35 For så vidt angår Kommissionens fjerde klagepunkt bemærkes, at det fremgår af sagens akter, at det ikke på grundlag af de oplysninger, de luxembourgske myndigheder har fremsendt, findes godtgjort, at Storhertugdømmet Luxembourg 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 vurdering af forureningens omfang og handlingsprogrammernes betydning. Ud fra de fremsendte oplysninger kan det i øvrigt ikke fastslås, at eutrofieringsgraden af de luxembourgske vandområder overvåges. Endvidere havde Kommissionen ikke på det i den supplerende begrundede udtalelse fastsatte tidspunkt modtaget nogen oplysninger om, at der findes et overvågningsprogram. Endelig havde de kompetente myndigheder ikke på det pågældende tidspunkt indført en model for vurdering af effektiviteten af handlingsprogrammerne, og de kan derfor ikke overholde den forpligtelse til at foretage en vurdering, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 6.

36 Kommissionens fjerde klagepunkt må herefter tiltrædes.

37 Endelig bemærkes med hensyn til Kommissionens femte klagepunkt, at det fremgår af sagens akter, at ved udløbet af den frist, der var fastsat i den supplerende begrundede udtalelse, havde Storhertugdømmet Luxembourg blot meddelt Kommissionen, at der var truffet bestemmelse om, at der skulle foretages en undersøgelse med henblik på at vurdere effektiviteten af de bestemmelser, der var udstedt i medfør af direktivet, og at resultaterne af undersøgelsen endnu ikke var tilstillet Kommissionen. Dette klagepunkt, hvorved det gøres gældende, at direktivets artikel 10, stk. 1, sammenholdt med bilag V, punkt 4, litra e), til direktivet ikke er overholdt, er således begrundet.

38 Det må herefter fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet det ikke har udstedt de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at overholde de forpligtelser, der er fastsat i 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.

Sagens omkostninger

39 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger og Storhertugdømmet Luxembourg har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

1) **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 overholde de forpligtelser, der er fastsat i 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.**

2) **Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.**

Gulmann Puissochet Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. marts 2001.

R. Grass

Justitssekretær

C. Gulmann

Formand for Tredje Afdeling