ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

8 maart 2001 *

In zaak C-266/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Nolin als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door P. Steinmetz als gemachtigde,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan 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, van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, J.-P. Puissochet en F. Macken (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 december 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 30 juni 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan 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, van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1; hierna: „richtlijn"), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 91/676

2 Deze richtlijn heeft volgens artikel 1 tot doel, de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

3 Krachtens artikel 2, sub e en f, van de richtlijn omvat het begrip „meststof" zowel organische stoffen als kunstmest.

4 Artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten stellen volgens de criteria van bijlage I vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.

2. De lidstaten wijzen binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wateren en die tot verontreiniging bijdragen als kwetsbare zones aan. Zij doen binnen zes maanden mededeling van deze eerste aanwijzing aan de Commissie."

5 Uit artikel 3, lid 5, van de richtlijn volgt, dat de lidstaten hun gehele nationale grondgebied als één kwetsbare zone kunnen aanwijzen en dan de actieprogramma's als bedoeld in artikel 5 van de richtlijn, op het gehele grondgebied moeten toepassen.

6 Ten einde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau te bieden tegen verontreiniging moeten de lidstaten ingevolge artikel 4 van de richtlijn door de landbouwers vrijwillig in acht te nemen codes van goede landbouwpraktijken opstellen en zo nodig een programma opzetten om de toepassing daarvan te bevorderen. In de ingevolge artikel 4 opgestelde codes van goede landbouwpraktijken moeten ten minste de in bijlage II A bij de richtlijn vermelde punten zijn opgenomen.

7 Artikel 5, leden 1, 4 en 6, van de richtlijn luidt:

„1. Binnen twee jaar na de in artikel 3, lid 2, bedoelde eerste aanwijzing of binnen één jaar na elke in artikel 3, lid 4, bedoelde aanvullende aanwijzing dienen de lidstaten ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones.

[...]

4. De actieprogramma's worden binnen vier jaar na opstelling uitgevoerd en bestaan uit de volgende verplichte maatregelen:

a) de maatregelen van bijlage III;

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

[...]

6. De lidstaten stellen passende controleprogramma's op en voeren die uit om de doeltreffendheid van de overeenkomstig dit artikel opgestelde actieprogramma's te beoordelen.

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."

8 Bijlage II bij de richtlijn betreft de codes 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 dierlijke mest, inclusief hoeveelheid en gelijkmatigheid van de verspreiding, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden."

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

„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."

10 Artikel 10 van de richtlijn bepaalt:

„1. Voor de periode van vier jaar na de kennisgeving van deze richtlijn en voor elke daarop volgende periode van vier jaar dienen de lidstaten bij de Commissie een verslag in met de in bijlage V bedoelde informatie.

2. De in dit artikel bedoelde verslagen worden bij de Commissie ingediend binnen zes maanden na het verstrijken van de periode waarop zij betrekking hebben."

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

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

[...]

e) 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, vastgestelde wateren, met een indicatie van de onzekerheidsfactor in die veronderstellingen."

12 Volgens artikel 12, lid 1, van de richtlijn moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om binnen een termijn van twee jaar te rekenen vanaf de kennisgeving aan deze richtlijn te voldoen.

13 Blijkens een voetnoot bij artikel 12, lid 1, is van deze richtlijn aan de lidstaten kennis gegeven op 19 december 1991.

De nationale regeling

14 De richtlijn is in Luxemburgs recht omgezet bij 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 zuiveringsinstallaties (*Mémorial* A 1994, blz. 1648; hierna: „groothertogelijk reglement").

15 Blijkens de processtukken heeft het Groothertogdom Luxemburg voor de optie van artikel 3, lid 5, van de richtlijn gekozen en het gehele grondgebied als een kwetsbare zone aangewezen.

De precontentieuze procedure

16 Bij brief van 10 april 1997 verzocht de Commissie het Groothertogdom Luxemburg om informatie over een aantal punten betreffende de uitvoering van de richtlijn, waarop laatstgenoemde bij brief van 20 november 1997 reageerde.

17 Van mening dat de richtlijn niet volledig in Luxemburgs recht was omgezet, maande de Commissie bij brief van 21 november 1997 het Groothertogdom Luxemburg aan, binnen een termijn van twee maanden zijn opmerkingen hieromtrent te maken. Het Groothertogdom Luxemburg beantwoordde die brief op 17 juni 1998.

18 Niet tevreden met dit antwoord bracht de Commissie op 21 oktober 1998 een met redenen omkleed advies uit, waarop de Luxemburgse regering bij brief van 23 december 1998 reageerde. Naar aanleiding van dit antwoord en ter verhelde-

ring van de strekking van de door haar aangevoerde grieven deed de Commissie haar op 26 januari 2000 een aanvullend met redenen omkleed advies toekomen, waarin zij haar een termijn van een maand stelde voor de nodige maatregelen om dit advies op te volgen.

19 De Luxemburgse regering antwoordde bij brieven van 3 april en 8 juni 2000. Zij deelde de Commissie mee, dat een voorontwerp voor een groothertogelijk reglement ter uitvoering van de richtlijn ter goedkeuring was voorgelegd aan de Conseil de gouvernement.

20 In die omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Argumenten van partijen

21 De Commissie voert vijf grieven aan tegen het Groothertogdom Luxemburg.

22 Met de eerste grief stelt de Commissie, dat het groothertogelijk reglement uitsluitend betrekking heeft op organische meststoffen in de landbouw en dat derhalve met betrekking tot kunstmest geen enkele bepaling is vastgesteld om te voldoen aan alle in de bijlagen III, punt 1.3, en II A, bij de richtlijn bedoelde verplichtingen. De Commissie betoogt met name, dat in die omstandigheden de Luxemburgse regeling niet voldoet aan de verplichting maatregelen te treffen om een evenwicht tot stand te brengen tussen de verschillende vormen van stikstoftoevoer, als bedoeld in onder meer bijlage III, punt 1.3, bij de richtlijn, en de verplichting maatregelen te treffen ter regeling van de in acht te nemen voorwaarden, in het bijzonder de afstand, bij het op of in de bodem brengen van kunstmest in de nabijheid van waterlopen, als bedoeld in artikel 5, lid 4, in samenhang met bijlage II A, punt 4, van de richtlijn.

23 Met de tweede grief betoogt de Commissie, dat hoewel de richtlijn in artikel 5, lid 4, in samenhang met de bijlagen II A, punt 2, en III, punt 1.3, sub a, bepaalt, dat voorschriften worden vastgesteld ten aanzien van de omstandigheden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen op steile hellingen, het groothertogelijk reglement dit slechts regelt voor het geval dat het land drassig, ondergelopen, gedurende meer dan 24 uur met sneeuw bedekt of bevroren is.

24 Met haar derde grief stelt de Commissie, dat het groothertogelijk reglement, dat geen voorschriften bevat betreffende het op of in de bodem brengen van organische meststoffen op land dat minder dan 24 uur met sneeuw bedekt is, in strijd met artikel 5, lid 4, in samenhang met bijlage II A, punt 3, van de richtlijn moet worden geacht.

25 Met haar vierde grief betoogt de Commissie, dat de Luxemburgse autoriteiten, door geen passende controleprogramma's vast te stellen in de zin van artikel 5, lid 6, van de richtlijn, niet hebben voldaan aan de in die bepaling bedoelde verplichting.

26 Ten slotte stelt de Commissie in haar vijfde grief, dat de Luxemburgse regering artikel 10, lid 1, juncto bijlage V, punt 4, sub e, van de richtlijn niet in acht heeft genomen, daar het haar ingevolge artikel 10 van de richtlijn meegedeelde verslag geen prognose bevat van de tijdschaal waarbinnen de maatregelen in het actieprogramma naar verwachting effect zullen sorteren in de overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de richtlijn vastgestelde wateren.

27 In haar verweerschrift betwist de Luxemburgse regering de haar verweten grieven niet. Zij wijst er evenwel op, dat op 16 juni 2000 een ontwerp voor een groothertogelijk reglement houdende volledige omzetting van de richtlijn in nationaal recht in de Conseil du gouvernement is aanvaard en vervolgens op 30 juni 2000 voor advies aan de Chambre d'agriculture is voorgelegd.

Beoordeling door het Hof

28 Overeenkomstig artikel 249, derde alinea, EG is de richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Dit brengt de verplichting met zich mee om de in de richtlijnen vastgestelde termijnen te respecteren (zie arrest van 22 september 1976, Commissie/Italië, 10/76, Jurispr. blz. 1359, punt 12).

29 Met betrekking tot de eerste grief van de Commissie moet om te beginnen worden vastgesteld, dat het groothertogelijk reglement slechts het gebruik van organische meststoffen in de landbouw regelt. Het stelt dus geen regels betreffende chemische meststoffen, hoewel de in de richtlijn bedoelde verplichtingen krachtens artikel 2, sub f, van de richtlijn wel daarop betrekking hebben.

30 Bovendien bevat geen van de nationale regelingen die de Luxemburgse regering tijdens de precontentieuze procedure heeft aangevoerd om aan te tonen dat zij haar verplichtingen is nagekomen, voldoende nauwkeurige bepalingen om te voldoen aan de in bijlage III, punt 1.3, bij de richtlijn vastgelegde verplichting, een evenwicht tot stand te brengen tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen, met name door de toevoeging van stikstofverbindingen uit kunstmest.

31 Ten slotte wordt door geen van de nationale regelingen waarop de Luxemburgse regering zich tijdens de precontentieuze procedure heeft beroepen, zo nauwkeurig aan de in artikel 5, lid 4, in samenhang met bijlage II A, punt 4, van de richtlijn bedoelde verplichting betreffende de voorwaarden, zoals de afstand, voor het op of in de bodem brengen van kunstmest in de nabijheid van waterlopen voldaan, dat kan worden gewaarborgd dat in het specifieke kader van het op of in de bodem brengen van die meststoffen de waterlopen niet worden verontreinigd.

32 Bijgevolg is de eerste grief van de Commissie gegrond.

33 Aangaande de tweede grief van de Commissie volstaat de vaststelling dat het Groothertogdom Luxemburg, door geen voorschriften vast te stellen voor het op of in de bodem brengen van meststoffen op steile hellingen ongeacht de klimatologische omstandigheden, de uit artikel 5, lid 4, in samenhang met de bijlagen II A, punt 2, en III, punt 1.3, sub a, van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen.

34 Wat de derde grief van de Commissie betreft, zij erop gewezen, dat ingevolge artikel 5, lid 4, in samenhang met bijlage II A, punt 3, van de richtlijn maatregelen vereist zijn om het op of in de bodem brengen van meststoffen op met sneeuw bedekte terreinen te beperken. Aangezien er geen redenen zijn om aan te nemen dat het gevaar voor verontreiniging bij het op of in de bodem brengen op besneeuwde terreinen kleiner is wanneer het terrein minder dan 24 uur met sneeuw bedekt is, moet het groothertogelijk reglement worden geacht niet aan de in die artikelen van de richtlijn neergelegde verplichtingen te voldoen.

35 Wat de vierde grief van de Commissie betreft, blijkt uit de processtukken dat de door de Luxemburgse autoriteiten meegedeelde informatie niet aantoont, dat het Groothertogdom Luxemburg over een representatief netwerk van toezicht beschikt dat zijn gehele met intensieve landbouw in aanraking komend oppervlaktewater en grondwater omvat en waarmee de omvang van de verontreiniging en de gevolgen van de actieprogramma's kunnen worden gemeten. Op grond van die informatie kan ook niet worden vastgesteld dat toezicht wordt uitgeoefend op de staat van eutrofiëring van de Luxemburgse wateren. Bovendien is op de in het aanvullend met redenen omkleed advies gestelde datum geen enkel stuk aan de Commissie overgelegd waaruit blijkt dat er een controleprogramma bestaat. Ten slotte hebben de bevoegde autoriteiten op dit tijdstip nog geen enkel model voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de actieprogramma's opgesteld, zodat zij hun beoordelingsplicht krachtens artikel 5, lid 6, van de richtlijn niet kunnen nakomen.

36 Derhalve is de vierde grief van de Commissie gegrond.

37 Ten slotte blijkt met betrekking tot de vijfde grief van de Commissie uit de processtukken, dat het Groothertogdom Luxemburg aan het einde van de in het aanvullend met redenen omkleed advies gestelde termijn de Commissie enkel heeft meegedeeld, dat opdracht was gegeven voor een studie ter beoordeling van de doeltreffendheid van de krachtens de richtlijn vastgestelde maatregelen en dat deze studie nog niet bij de Commissie was ingediend. Bijgevolg is deze grief, die gebaseerd is op de niet-naleving van artikel 10, lid 1, in samenhang met bijlage V, punt 4, sub e, van de richtlijn, gegrond.

38 Mitsdien moet worden vastgesteld dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan de verplichtingen in 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, van de richtlijn, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

39 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Groothertogdom Luxemburg in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan de verplichtingen in 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, van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, is het Groothertogdom Luxemburg de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Het Groothertogdom Luxemburg wordt verwezen in de kosten.**

Gulmann Puissochet Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 maart 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Derde kamer

C. Gulmann