DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)
den 8 mars 2001 *

I mål C-266/00,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Nolin, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Storhertigdömet Luxemburg, företrätt av P. Steinmetz, i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192) genom att inte anta alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 5.4, 5.6 och 10.1 i direktivet, jämförda med bilaga 2 avsnitt A, bilaga 3 punkt 1.3 och bilaga 5 punkt 4 e till direktivet,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna J.-P. Puissochet och F. Macken (referent),

generaladvokat: L.A. Geelhoed,

justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 14 december 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 30 juni 2000, med stöd av artikel 226 EG, väckt talan om fastställelse av att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192, nedan kallat direktivet) genom att inte anta alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 5.4, 5.6 och 10.1 i direktivet, jämförda med bilaga 2 avsnitt A, bilaga 3 punkt 1.3 och bilaga 5 punkt 4 e till direktivet.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 91/676

2 Enligt artikel 1 har detta direktiv till syfte att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening.

3 Enligt artikel 2 e och 2 f omfattar begreppet "gödselmedel" såväl organiska ämnen som handelsgödsel.

4 Artikel 3.1 och 3.2 i direktivet har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall i enlighet med kriterierna i bilaga 1 förteckna de vatten som är förorenade eller som kan förorenas om åtgärder i enlighet med artikel 5 inte vidtas.

2. Inom en tvåårsperiod efter dagen för anmälan av detta direktiv skall medlemsstater som känsliga områden ange alla kända områden inom deras territorier från vilka avrinning sker till de vattenområden som förtecknats enligt punkt 1 och som bidrar till förorening. De skall underrätta kommissionen om dessa områden inom 6 månader."

5 Det framgår av artikel 3.5 i direktivet att medlemsstaterna har möjlighet att utse hela sitt nationella territorium till ett enda känsligt område och således för hela det nämnda territoriet tillämpa de åtgärdsprogram som avses i artikel 5.

6 I syfte att för alla vatten åstadkomma en allmän skyddsnivå mot föroreningar, skall medlemsstaterna enligt artikel 4 i direktivet utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed, som kan tillämpas av jordbrukare på frivillig basis, och vid behov införa ett program för att främja tillämpningen av riktlinjerna. Riktlinjerna för god jordbrukssed som utarbetas i enlighet med artikel 4 skall åtminstone innehålla de punkter som anges i bilaga 2 avsnitt A till direktivet.

7 Artikel 5.1, 5.4 och 5.6 i direktivet har följande lydelse:

"1. Inom två år efter det att områden första gången angavs enligt artikel 3.2, eller inom ett år från varje ytterligare angivande enligt artikel 3.4, skall medlemsstaterna för att uppnå de syften som anges i artikel 1 upprätta åtgärdsprogram som avser de angivna känsliga områdena.

...

4. Åtgärdsprogrammen skall genomföras inom fyra år från det att de upprättades och skall omfatta följande obligatoriska åtgärder:

a) åtgärderna i bilaga 3,

b) de åtgärder som medlemsstaterna har angett i sina riktlinjer för god jordbrukssed enligt artikel 4, utom när detta är överflödigt på grund av åtgärderna i bilaga 3.

...

6. Medlemsstaterna skall utarbeta och genomföra lämpliga övervakningsprogram för att utvärdera effekten av åtgärdsprogram enligt denna artikel.

En medlemsstat som tillämpar artikel 5 inom hela sitt nationella territorium skall övervaka nitrathalten i vattensystemen (ytvatten och grundvatten) på utvalda mätplatser, så att det blir möjligt att fastställa omfattningen av den nitratförorening av vatten som orsakas av jordbruket."

8 Bilaga 2 till direktivet behandlar riktlinjer för god jordbrukssed. Nämnda bilaga avsnitt A har följande lydelse:

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

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

2) Tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark.

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

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

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

6) Tillvägagångssätt för att sprida handels- och stallgödsel till marken, inbegripet dosering och jämnhet vid spridningen, på ett sådant sätt att växtnäringsläckage till vatten hålls på en godtagbar nivå."

9 Bilaga 3 till direktivet rör åtgärder som skall ingå i åtgärdsprogrammen i enlighet med artikel 5.4 a i detta direktiv. Bilaga 3 punkt 1.3 har följande lydelse:

"Åtgärderna skall omfatta regler om

...

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

a) markbeskaffenhet, jordtyp och lutning,

b) klimatförhållanden, nederbörd och bevattning,

c) markanvändning och jordbruksmetoder, inbegripet växtföljd,

och med utgångspunkt från en balans mellan

i) grödans beräknade kvävebehov,

och

ii) kvävetillförseln till grödorna från jorden och från gödselmedel motsvarande

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

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

— tillförsel av kväveföreningar via stallgödsel,

— tillförsel av kväveföreningar via handelsgödsel och annat gödselmedel."

10 Artikel 10 i direktivet har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall för en period av fyra år efter anmälan av detta direktiv samt för varje följande fyraårsperiod lämna en rapport till kommissionen med uppgifter enligt bilaga 5.

2. En rapport enligt denna artikel skall lämnas till kommissionen senast sex månader efter utgången av den period som rapporten avser."

11 Följande uppgifter bör enligt bilaga 5 punkt 4 e till direktivet ingå i rapporterna som avses i artikel 10:

"En sammanfattning av de åtgärds[program] som utarbetats i enlighet med artikel 5, och då särskilt

...

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

12 Enligt artikel 12.1 i direktivet skulle medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa detta direktiv inom två år efter dagen för anmälan.

13 Det framgår av en fotnot till artikel 12.1 att direktivet anmäldes till medlemsstaterna den 19 december 1991.

Den nationella lagstiftningen

14 Direktivet har införlivats med luxemburgsk rätt genom storhertiglig förordning av den 20 september 1994 om användningen av organiska gödselmedel i jordbruket och om ändring av storhertiglig förordning av den 14 april 1990 angående slam från reningsverk (*Mémorial A* 1994, s. 1648, nedan kallad den nationella förordningen).

15 Det framgår av handlingarna i målet att Storhertigdömet Luxemburg, i enlighet med artikel 3.5 i direktivet, har valt att utse hela sitt nationella territorium till ett enda känsligt område.

Det administrativa förfarandet

16 I en skrivelse av den 10 april 1997 riktad till Storhertigdömet Luxemburg begärde kommissionen upplysningar angående vissa punkter som avsåg genomförandet av detta direktiv. Storhertigdömet Luxemburg svarade på denna begäran i en skrivelse av den 20 november 1997.

17 Eftersom kommissionen ansåg att direktivet inte hade införlivats fullständigt med luxemburgsk rätt, sände den, genom en skrivelse av den 21 november 1997, en formell underrättelse till Storhertigdömet Luxemburg och uppmanade denna stat att inkomma med ett yttrande inom två månader. Storhertigdömet Luxemburg svarade den 17 juni 1998.

18 Kommissionen var inte nöjd med detta svar och avgav, den 21 oktober 1998, ett motiverat yttrande som den luxemburgska regeringen besvarade genom en skrivelse av den 23 december 1998. Till följd av detta svar och i syfte att klargöra

de anmärkningar som kommissionen hade fört fram, skickade den, den 26 januari 2000, ett kompletterande motiverat yttrande till den luxemburgska regeringen och beviljade den en månads uppskov för att vidta nödvändiga åtgärder.

19 Den luxemburgska regeringen svarade genom skrivelser av den 3 april och den 8 juni 2000. Den upplyste kommissionen om att ett förslag till en storhertiglig förordning hade överlämnats för godkännande i samband med ett regeringssammanträde i syfte att följa direktivet.

20 Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som kommissionen har väckt förevarande talan.

Parternas argument

21 Kommissionen har riktat fem anmärkningar mot Storhertigdömet Luxemburg.

22 I sin första anmärkning har kommissionen gjort gällande att den nationella förordningen endast avser användning av organiska gödselmedel i jordbruket och att ingen bestämmelse antagits avseende handelsgödsel i syfte att uppfylla samtliga skyldigheter som anges i bilaga 3 punkt 1.3 och bilaga 2 avsnitt A till direktivet. Kommissionen har särskilt gjort gällande att den nationella förordningen under dessa omständigheter vare sig uppfyller skyldigheten att vidta sådana åtgärder som bland annat anges i bilaga 3 punkt 1.3 till direktivet i syfte att uppnå en balans mellan olika former av kvävetillförsel, eller skyldigheten enligt artikel 5.4 i direktivet, jämförd med bilaga 2 avsnitt A punkt 4 till direktivet, att föreskriva villkoren — i synnerhet beträffande avståndet — för spridning av handelsgödsel i närheten av vattendrag.

23 I sin andra anmärkning har kommissionen gjort gällande att trots att direktivet, i artikel 5.4, jämförd med bilaga 2 avsnitt A punkt 2 och bilaga 3 punkt 1.3 a, föreskriver att villkoren för spridning av gödselmedel på starkt sluttande mark skall anges, föreskriver den nationella förordningen endast sådana villkor då marken är vattenmättad, översvämmad, snötäckt under mer än 24 timmar, eller frusen.

24 I sin tredje anmärkning har kommissionen gjort gällande att den nationella förordningen strider mot artikel 5.4 i direktivet, jämförd med bilaga 2 avsnitt A punkt 3 till direktivet, genom att den inte föreskriver villkor för spridning av organiska gödselmedel på mark som varit snötäckt i mindre än 24 timmar.

25 I sin fjärde anmärkning påstår kommissionen att de luxemburgska myndigheterna inte har uppfyllt sina skyldigheter genom att underlåta att genomföra lämpliga övervakningsprogram i den mening som avses i artikel 5.6 i direktivet.

26 Slutligen, i sin femte anmärkning, anser kommissionen att den luxemburgska regeringen inte har följt bestämmelserna i artikel 10.1 i direktivet, jämförd med bilaga 5 punkt 4 e till direktivet, genom att den rapport som lämnats till kommissionen i enlighet med artikel 10 i direktivet inte innehåller någon bedömning av inom vilken tidsfrist de vatten som har förtecknats i enlighet med artikel 3.1 i direktivet kan förväntas uppfylla målsättningarna i åtgärdsprogrammet.

27 Den luxemburgska regeringen har i sitt svaromål inte bestritt de anmärkningar som riktats mot den. Den har emellertid påpekat att ett förslag till storhertiglig förordning som fullständigt skall införliva direktivet med nationell rätt har antagits vid ett regeringssammanträde den 16 juni 2000 och därefter överlämnats till lantbruksnämnden den 30 juni 2000 för yttrande.

Domstolens bedömning

28 I enlighet med artikel 249 tredje stycket EG är ett direktiv med avseende på det resultat som skall uppnås bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat. Denna skyldighet innebär att de tidsfrister som fastställts i direktiven skall iakttas (se dom av den 22 september 1976 i mål 10/76, kommissionen mot Italien, REG 1976, s. 1359, punkt 12).

29 Beträffande kommissionens första anmärkning kan det inledningsvis konstateras att den nationella förordningen endast avser användandet av organiskt gödselmedel i jordbruket. Den berör således inte handelsgödsel trots att sådant enligt artikel 2 f i direktivet omfattas av de skyldigheter som anges i direktivet.

30 Vidare bör det påpekas att ingen av de nationella bestämmelser som åberopades av den luxemburgska regeringen under det administrativa förfarandet i syfte att belägga att den hade uppfyllt sina skyldigheter, innehåller föreskrifter som är tillräckligt precisa för att motsvara skyldigheten enligt bilaga 3 punkt 1.3 till direktivet att uppnå en balans mellan grödans beräknade kvävebehov och kvävetillförseln till grödorna, bland annat från handelsgödsel.

31 Slutligen kan det konstateras att ingen av de nationella bestämmelser som åberopades av den luxemburgska regeringen under det administrativa förfarandet innehåller föreskrifter som motsvarar skyldigheten enligt artikel 5.4 i direktivet, jämförd med bilaga 2 avsnitt A punkt 4 till direktivet, att föreskriva villkor — till exempel beträffande avståndet — för spridning av handelsgödsel i närheten av vattendrag för att med tillräcklig precision säkerställa att vattendrag inte förorenas vid spridandet av sådant specifikt gödsel.

32 Av det ovanstående framgår att kommissionens första anmärkning är välgrundad.

33 Beträffande kommissionens andra anmärkning räcker det att konstatera att Storhertigdömet Luxemburg har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 5.4 i direktivet, jämförd med bilaga 2 avsnitt A punkt 2 och bilaga 3 punkt 1.3 a till direktivet, genom att inte föreskriva villkor för spridandet av gödselmedel på starkt sluttande mark som inte är beroende av väderförhållanden.

34 Beträffande kommissionens tredje anmärkning bör det erinras om att enligt artikel 5.4 i direktivet, jämförd med bilaga 2 avsnitt A punkt 3 till direktivet, skall åtgärder vidtas som syftar till att begränsa spridningen av gödselmedel på snötäckt mark. Eftersom det inte finns någon naturlig anledning att anta att de befarade föroreningsriskerna vid spridning av gödselmedel på snötäckt mark skulle vara mindre om snötäcket varar mindre än 24 timmar, skall den nationella förordningen inte anses uppfylla de skyldigheter som anges i nämnda bestämmelser i direktivet.

35 Beträffande kommissionens fjärde anmärkning framgår det av handlingarna i målet att de uppgifter som lämnats av luxemburgska myndigheter inte utvisar att Storhertigdömet Luxemburg har lämpliga övervakningsprogram för samtliga dess ytvatten och grundvatten som utsätts för en hård belastning av jordbruket, vilka möjliggör en bedömning av föroreningarnas räckvidd och åtgärdsprogrammens verkan. För övrigt går det inte av de lämnade uppgifterna att fastställa om eutrofieringsgraden i luxemburgska vatten bevakas. Dessutom har ingen uppgift som påvisar förekomsten av övervakningsprogram lämnats till kommissionen före det datum som fastställts i det kompletterande motiverade yttrandet. De behöriga myndigheterna har slutligen före nämnda datum inte utarbetat någon modell för utvärdering av åtgärdsprogrammens effektivitet, vilket medför att de inte kan uppfylla utvärderingsskyldigheten som anges i artikel 5.6 i direktivet.

36 Under dessa omständigheter är kommissionens fjärde anmärkning välgrundad.

37 Beträffande kommissionens femte anmärkning, slutligen, framgår det av handlingarna i målet att vid utgången av den tidsfrist som fastställts i det kompletterande motiverade yttrandet hade Storhertigdömet Luxemburg endast meddelat kommissionen att en studie hade beställts i syfte att utvärdera hur effektiva de bestämmelser var som införts med stöd av direktivet, och att denna studie inte hade överlämnats till kommissionen. Härav följer att denna anmärkning angående åsidosättandet av artikel 10.1 i direktivet, jämförd med bilaga 5 punkt 4 e till direktivet, är välgrundad.

38 Det kan således konstateras att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte anta alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 5.4, 5.6 och 10.1 i direktivet, jämförda med bilaga 2 avsnitt A, bilaga 3 punkt 1.3 och bilaga 5 punkt 4 e till direktivet.

Rättegångskostnader

39 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Storhertigdömet Luxemburg skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Storhertigdömet Luxemburg har tappat målet, skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

följande dom:

1) **Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket genom att inte anta alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 5.4, 5.6 och 10.1 i nämnda direktiv, jämförda med bilaga 2 avsnitt A, bilaga 3 punkt 1.3 och bilaga 5 punkt 4 e till detta direktiv.**

2) **Storhertigdömet Luxemburg skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Gulmann Puissochet Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 mars 2001.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på tredje avdelningen