CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 13 juli 2000 *

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof overeenkomstig artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG), vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, door niet alle bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de verplichtingen van de artikelen 3, leden 1 en 2, en 5 van richtlijn 91/676/EEG [1], de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Voorts verzoekt zij het Hof het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten.

I — Wettelijk kader

2. De richtlijn heeft tot doel de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. [2] Onder „verontreiniging" wordt verstaan „het direct of indirect lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de aquatische ecosystemen kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd" [3].

3. De richtlijn legt de lidstaten drie soorten verplichtingen op. In de eerste plaats moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de richtlijn en volgens de criteria van bijlage I vaststellen welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn achterwege blijven. In de tweede plaats dienen de lidstaten ingevolge artikel 3, lid 2, „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 te wijzen. In de derde plaats legt artikel 5 van de richtlijn hun de verplichting op „actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones", om — overeenkomstig het in artikel 1 van de richtlijn genoemde doel — de

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Richtlijn 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").

2 — Artikel 1.

3 — Artikel 2, sub j.

problemen van waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te vermijden of op te lossen.

4. De aanwijzing van kwetsbare zones dient te geschieden binnen twee jaar na kennisgeving van de richtlijn [4] en binnen zes maanden moet daarvan worden kennis gegeven aan de Commissie. De opstelling van actieprogramma's die geschikt zijn om te voldoen aan de doelstellingen van de richtlijn, zoals deze in artikel 1 ervan worden uiteengezet, moet plaatsvinden binnen twee jaar na de in artikel 3, lid 2, genoemde aanwijzing. [5]

5. Verder zijn de lidstaten verplicht de lijst van kwetsbare zones te herzien, teneinde rekening te houden met veranderingen en met bij de oorspronkelijke aanwijzing onvoorziene factoren. [6] Evenzo herzien de lidstaten de oorspronkelijk door hen opgestelde actieprogramma's. [7]

6. Bovendien zijn de lidstaten, teneinde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau te bieden tegen verontreiniging, overeenkomstig artikel 4 van de richtlijn verplicht, binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn door de landbouwers vrijwillig in acht te nemen codes van goede landbouwpraktijken op te stellen en zo nodig programma's op te zetten die opleiding en voorlichting voor boeren omvatten om de toepassing van deze codes te bevorderen.

7. Ten slotte bepaalt artikel 10, lid 1, van de richtlijn, dat de lidstaten binnen vier jaar na kennisgeving van deze richtlijn de Commissie een verslag doen toekomen van het preventieve beleid ter voorkoming van verontreiniging van het water, alsmede een kaart waarop de aldus vastgestelde wateren en de aangewezen kwetsbare zones worden aangegeven, een overzicht van de resultaten van de controles van deze zones en de krachtens artikel 5 opgestelde actieprogramma's.

8. Van de richtlijn werd op 19 december 1991 aan de lidstaten kennis gegeven. [8]

II — De precontentieuze procedure

9. Na ontvangst van de kennisgeving van de door het Verenigd Koninkrijk overeen-

4 — Artikel 3, lid 2.
5 — Artikel 5, lid 1.
6 — Artikel 3, lid 4.
7 — Artikel 5, lid 7.

8 — Artikel 12, lid 1.

komstig de richtlijn genomen maatregelen, heeft de Commissie op 17 oktober 1997 het Verenigd Koninkrijk een aanmaningsbrief gezonden ter verkrijging van aanvullende inlichtingen.

10. Omdat de Commissie na de briefwisseling over de door het Verenigd Koninkrijk genomen maatregelen niet tevreden was met de verstrekte antwoorden, heeft zij op 9 juni 1998 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij concludeerde dat deze lidstaat de artikelen 3, leden 1 en 2, en 5 van de richtlijn heeft geschonden en deze lidstaat verzocht om dit advies binnen een termijn van twee maanden op te volgen.

11. In zijn antwoorden bij brieven van 14 oktober, 23 november, 7 december 1998 en 11 januari 1999 heeft het Verenigd Koninkrijk erkend, dat de door de Commissie geformuleerde grieven gegrond waren, en heeft het toegezegd om zijn nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

III — De standpunten van partijen

12. Op 26 februari 1999 heeft de Commissie bij het Hof het onderhavige beroepschrift ingediend, waarin zij aanvoert dat het recht van het Verenigd Koninkrijk voor wat betreft de volgende drie punten niet voldoet aan de richtlijn.

1. *Niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 3, lid 1, van de richtlijn*

13. De Commissie herinnert eraan, dat de lidstaten ingevolge artikel 3, lid 1, verplicht zijn overeenkomstig de in bijlage I vastgelegde criteria vast te stellen welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven. Volgens deze criteria dient zoet oppervlaktewater, in het bijzonder indien gebruikt of bestemd voor de winning van drinkwater, dat een hogere dan de in richtlijn 75/440/EEG vastgestelde nitraatconcentratie [9] bevat, of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven, te worden vastgesteld als water dat door verontreiniging wordt beïnvloed. [10] Hetzelfde geldt voor grondwater dat meer dan 50 milligram nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven [11], en voor natuurlijke zoetwatermeren, andere

9 — Te weten 50 milligram per liter. Zie de bepalingen van richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten (PB L 194, blz. 26), zoals gewijzigd bij richtlijn 79/869/EEG van de Raad van 9 oktober 1979 inzake de meetmethodes en de frequentie van de bemonstering en de analyse van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten (PB L 271, blz. 44), en arrest van 29 april 1999, Standley e.a. (C-293/97, Jurispr. blz. I-2603).

10 — Bijlage I, A, punt 1.

11 — Ibidem, punt 2.

zoetwatermassa's, estuaria, kust- en zeewateren die eutroof blijken te zijn of in de nabije toekomst eutroof zouden kunnen worden [12] indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven. [13]

14. Uit het rapport dat het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 10 van de richtlijn aan de Commissie zond, blijkt echter dat de betrokken lidstaat enkel zoet oppervlaktewater dat is bestemd voor de winning van drinkwater, heeft vastgesteld als water dat door verontreiniging wordt beïnvloed. Daarentegen werd water dat niet is bestemd of wordt gebruikt voor de winning van drinkwater en dat een te hoge nitraatconcentratie bevat, of zou kunnen bevatten, niet als water dat door verontreiniging wordt beïnvloed vastgesteld.

15. Voorts merkt de Commissie op, dat volgens dit rapport alleen grondwaterbronnen die zijn bestemd om te worden gebruikt met het oog op menselijke consumptie in aanmerking worden genomen om te worden ingedeeld bij de wateren die in de zin van artikel 3, lid 1, van de richtlijn door verontreiniging worden beïnvloed. Deze handelwijze is zowel in strijd met de letter als met de geest van bijlage I, A, punt 2, van de richtlijn. Uit de hierboven aangehaalde bepalingen blijkt immers dat bij de vaststelling van wateren die door verontreiniging worden beïnvloed rekening moet worden gehouden met alle grondwater, en niet alleen met grondwater dat bestemd is voor menselijke consumptie.

16. Derhalve concludeert de Commissie, dat de vaststelling door de regering van het Verenigd Koninkrijk van oppervlaktewater, zoals vermeld in artikel 3, lid 1, van de richtlijn, niet voldoet aan de voorwaarden en criteria die in dit artikel en in bijlage I worden gesteld.

2. Niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 3, lid 2

17. De Commissie wijst erop, dat het Verenigd Koninkrijk op 18 december 1997 nog steeds geen lijst had opgesteld van kwetsbare zones in Noord-Ierland, hoewel er van minstens één zone op grond van artikel 3, lid 1, van de richtlijn is vastgesteld dat deze wateren bevat die door verontreiniging worden beïnvloed of zouden kunnen worden beïnvloed. Hoewel er op 11 januari 1999 drie zones waren aangewezen voor Noord-Ierland, houdt de onjuiste vaststelling door het Verenigd Koninkrijk, zoals gesteld in de eerste grief, van wateren die in de zin van artikel 3, lid 1, door verontreiniging worden beïnvloed noodzakelijkerwijs het risico in, dat de in artikel 3, lid 2, van de richtlijn

12 — Volgens artikel 2, sub i, van de richtlijn dient onder „eutrofiëring" te worden verstaan „een verrijking van het water door stikstofverbindingen, 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 — Bijlage I, A, punt 3.

vereiste aanwijzing van kwetsbare zones incorrect is.

3. *Niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 5*

18. De Commissie stelt vast, dat het Verenigd Koninkrijk op 31 januari 1997 nog steeds geen actieprogramma's had opgesteld om de problemen van waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen voor de in het kader van artikel 3, lid 2, van de richtlijn aangewezen kwetsbare zones te voorkomen of te verhelpen. Uiterlijk op 20 december 1995 had deze verplichting moeten zijn vervuld. De Commissie merkt op dat, hoewel het Verenigd Koninkrijk inmiddels met betrekking tot Engeland, Schotland en Wales aan dit vereiste heeft voldaan, dit niet het geval is voor Noord-Ierland.

19. In haar op 28 mei 1999 ingediende verweerschrift voert de regering van het Verenigd Koninkrijk aan, dat zij zich naar aanleiding van de in de loop van de precontentieuze procedure met de Commissie gevoerde briefwisseling realiseerde dat de grieven van de Commissie gegrond waren. Bijgevolg komt zij tot de conclusie dat het beroep van de Commissie gegrond moet worden verklaard. Zij betoogt evenwel dat de werkingssfeer van de bepalingen van de richtlijn was gebaseerd op een onjuiste interpretatie van de artikelen 3, leden 2 en 3, en 5 van de richtlijn. Zij wijst erop dat zij reeds maatregelen had vastgesteld om de bepalingen van de richtlijn op correcte wijze om te zetten in haar nationale rechtsorde. Zij voegt hier bovendien aan toe, dat de richtlijn spoedig volledig en getrouw met betrekking tot het gehele nationale grondgebied zal zijn omgezet, aangezien zij alle hiervoor benodigde maatregelen reeds aan het nemen is.

20. De Commissie maakt geen gebruik van haar recht op repliek.

IV — Beoordeling

21. Volgens artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 249, derde alinea, EG) is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Deze verplichting brengt met zich, dat de in de richtlijnen vastgestelde termijnen moeten worden gerespecteerd. [14]

22. Bovendien moet volgens vaste rechtspraak van het Hof „het bestaan van een

14 — Zie met name arrest van 22 september 1976, Commissie/Italië (10/76, Jurispr. blz. 1359).

niet-nakoming worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. Het Hof kan dus met latere wijzigingen geen rekening houden." [15]

23. In casu legt artikel 3, leden 1 en 2, de lidstaten de verplichting op om uiterlijk op 20 december 1993 te voldoen aan de volgende verplichtingen:

— niet alleen het water dat voor menselijke consumptie is bestemd, maar ook alle zoete oppervlaktewater en grondwater dat meer dan 50 milligram nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten, vast te stellen als wateren die door verontreiniging beïnvloed worden of zouden kunnen worden indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven (artikel 3, lid 1);

— als kwetsbare zones aan te wijzen alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in wateren die overeenkomstig voornoemd artikel 3, lid 1, zijn vastgesteld, en die bijdragen aan de verontreiniging (artikel 3, lid 2).

15 — Arresten van 16 december 1997, Commissie/Italië (C-316/96, Jurispr. blz. I-7231, punt 14), en 27 oktober 1998, Commissie/Ierland, C-364/97, Jurispr. blz. I-6593, punt 8).

24. Bovendien verplicht artikel 5 van de richtlijn de lidstaten om uiterlijk op 20 december 1995 actieprogramma's op te stellen om de problemen van waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen voor de in het kader van artikel 3, lid 2, van de richtlijn aangewezen kwetsbare zones te voorkomen of te verhelpen.

25. Uit de processtukken blijkt dat het Verenigd Koninkrijk aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn [16] niet heeft voldaan aan die verplichtingen, hetgeen het overigens ook niet ontkent.

26. Derhalve dient het beroep van de Commissie te worden toegewezen.

V — Kosten

27. Ingevolge artikel 69 van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie zulks heeft gevorderd, moet het Verenigd Koninkrijk derhalve naar mijn mening in de kosten worden verwezen.

16 — Te weten uiterlijk op 10 augustus 1998.

Conclusie

28. Gelet op het voorafgaande, geef ik het Hof in overweging te verklaren:

„1) Door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de verplichtingen van de artikelen 3, leden 1 en 2, en 5 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 Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt verwezen in de kosten."