ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
4 december 1997 *

In zaak C-225/96,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Aresu, en vervolgens door P. Stancanelli, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek,

— door niet overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater (PB 1979, L 281, blz. 47), de wateren aan te wijzen die bescherming of verbetering behoeven teneinde geschikt te zijn voor het leven en de groei van schelpdieren, en/of door deze aanwijzing niet overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 79/923 aan de Commissie mee te delen,

* Procestaal: Italiaans.

— door niet overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 79/923 programma's op te stellen teneinde de verontreiniging te verminderen,

— door niet overeenkomstig artikel 3 van richtlijn 79/923 waarden vast te stellen voor de in de punten 8 en 9 van de bijlage bij richtlijn 79/923 opgenomen parameters, met uitzondering van kwik en lood,

de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet en P. Jann, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 september 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 28 juni 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 169 EG-Verdrag verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek,

— door niet overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater (PB 1979, L 281, blz. 47; hierna: „richtlijn"), de wateren aan te wijzen die bescherming of verbetering behoeven teneinde geschikt te zijn voor het leven en de groei van schelpdieren, en/of door deze aanwijzing niet overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn aan haar mee te delen;

— door niet overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn programma's op te stellen teneinde de verontreiniging te verminderen,

— door niet overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn waarden vast te stellen voor de in de punten 8 en 9 van de bijlage bij de richtlijn opgenomen parameters, met uitzondering van kwik en lood,

de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Blijkens de eerste en de tweede overweging van de considerans van de richtlijn heeft deze tot doel, de bescherming van het water, met inbegrip van het schelpdierwater, tegen verontreiniging en de bescherming van bepaalde schelpdierpopulaties tegen de verschillende rampzalige gevolgen van het in het zeewater lozen van verontreinigende stoffen.

3 Volgens artikel 1 heeft de richtlijn „(...) betrekking op de kwaliteit van schelpdierwater en is [zij] van toepassing op de kustwateren en brakke wateren, die door de Lid-Staten zijn aangewezen als bescherming of verbetering behoevende ten einde geschikt te zijn voor het leven en de groei van schelpdieren (...)".

4 Overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van de richtlijn dienen de Lid-Staten binnen twee jaar na de kennisgeving van de richtlijn voor het eerst schelpdierwater aan te wijzen en kunnen zij nadien tot verdere aanwijzingen overgaan.

5 Artikel 3 van de richtlijn bepaalt, dat de Lid-Staten voor de aangewezen wateren waarden moeten vaststellen voor de in de bijlage opgenomen parameters en dat zij zich naar de opmerkingen in de bijlage moeten voegen.

6 Ingevolge artikel 5 van de richtlijn stellen de Lid-Staten programma's op teneinde de verontreiniging te verminderen en er zorg voor te dragen, dat de aangewezen wateren binnen zes jaar na de aanwijzing voldoen aan de waarden die de Lid-Staten krachtens artikel 3 hebben vastgesteld, alsmede aan de opmerkingen in de bijlage.

7 Volgens artikel 13 van de richtlijn moeten de Lid-Staten de Commissie inlichtingen verstrekken over, onder meer, de overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, aangewezen wateren.

8 Op grond van artikel 15, lid 1, van de richtlijn doen de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen een termijn van twee jaar volgende op de kennisgeving van de richtlijn aan deze richtlijn te voldoen en stellen zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis. De richtlijn is op 5 november 1979 ter kennis gebracht. De termijn verstreek dus op 5 november 1981.

9 Van mening, dat het ministerieel besluit van 27 april 1978 (*gewoon supplement bij GURI* Supplemento ordinario nr. 125 van 8 mei 1978), dat de Italiaanse autoriteiten haar op 15 december 1981 hadden gezonden, niet aan de voorwaarden van de richtlijn voldeed, in het bijzonder wat de te controleren parameters en de frequentie van de controles betrof, verzocht de Commissie die autoriteiten bij brief van

9 september 1985, gedetailleerde inlichtingen te verstrekken over de aanwijzing van de wateren bestemd voor de teelt van schelpdieren.

10 Bij brief van 24 april 1989 verzocht de Commissie de Italiaanse autoriteiten het volgende: overeenkomstig artikel 4 van de richtlijn de wateren aan te wijzen die bestemd zijn voor de teelt van schelpdieren op het Italiaanse grondgebied; haar op de hoogte te stellen van de procedure en de objectieve criteria die bij de selectie van de aan te wijzen wateren werden gebruikt; haar de lijst te doen toekomen van de voor aanwijzing geselecteerde wateren alsmede een topografische kaart waarop de positie van deze wateren is aangegeven; overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van de richtlijn de waarden voor de voor de aangewezen wateren geldende parameters vast te stellen en haar deze mee te delen; overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn programma's op te stellen en haar deze mee te delen; overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn de aangewezen wateren te controleren en, met verwijzing naar een topografische kaart, de locatie van de overeenkomstig artikel 7, lid 4, van de richtlijn vastgestelde bemonsteringsplaatsen aan te geven; haar op de hoogte te stellen van de bepalingen betreffende nieuwe parameters in de zin van artikel 9 van de richtlijn en, ten slotte, haar op de hoogte te stellen van de afwijkingen in de zin van artikel 11 van de richtlijn.

11 Daar haar geen enkele aanwijzing werd meegedeeld en haar geen van de gevraagde inlichtingen werd verstrekt, maande de Commissie de Italiaanse Republiek bij brief van 5 augustus 1991 aan om binnen twee maanden haar opmerkingen te maken.

12 Op 27 januari 1992 stelde de Italiaanse Republiek besluitwet nr. 131 houdende toepassing aan de richtlijn vast (*gewoon supplement bij GURI* Supplemento ordinario nr. 41 van 19 februari 1992).

13 De Commissie is evenwel van mening, dat ofschoon deze besluitwet de richtlijn grotendeels omzet, die omzetting niet volledig is, aangezien artikel 4 van de besluitwet voor de aanwijzing verwijst naar maatregelen die tot de bevoegdheid van de regio's behoren.

14 Na te hebben vastgesteld, dat haar door de regio's geen enkele aanwijzing was meegedeeld overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn, zodat de bevoegde autoriteiten het schelpdierwater niet hadden aangewezen en dus niet overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn programma's hadden opgesteld om de verontreiniging te verminderen, en van mening, dat deze autoriteiten niet overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn waarden hadden vastgesteld voor de in de punten 8 en 9 van de bijlage bij de richtlijn opgenomen parameters, met uitzondering van kwik en lood, zond de Commissie de Italiaanse Republiek op 7 juli 1993 een met redenen omkleed advies waarin zij haar verzocht om binnen twee maanden de nodige maatregelen voor de omzetting van de richtlijn te treffen.

15 Bij nota nr. 488 van 14 maart 1994 deelden de Italiaanse autoriteiten de Commissie mee, dat de staat en de regio's zich er tijdens een conferentie toe hadden verbonden, zich naar de communautaire regeling te voegen.

16 Onder deze omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

17 Bij beschikking van de president van het Hof van 22 november 1996 is het Verenigd Koninkrijk toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Italiaanse Republiek.

18 Bij op 21 januari 1997 ter griffie van het Hof neergelegde brief heeft het Verenigd Koninkrijk zijn interventie in deze zaak ingetrokken.

19 Bij beschikking van de president van het Hof van 10 maart 1997 is het Verenigd Koninkrijk geschrapt als interveniënt.

20 In het onderhavige beroep verklaart de Commissie in de eerste plaats, dat de Italiaanse Republiek niet is overgegaan tot aanwijzing van het schelpdierwater, althans niet voor het gehele Italiaanse grondgebied, of dat die aanwijzing haar nog niet is meegedeeld. Voorts stelt zij, dat de Italiaanse autoriteiten, behalve in enkele gevallen, geen programma's voor de vermindering van de verontreiniging van de wateren hebben opgesteld. Ten slotte voert de Commissie aan dat, gelijk uit artikel 4, lid 4, sub c, juncto de punten 8 en 9 van bijlage I bij besluitwet nr. 131 blijkt, de vaststelling van de grenswaarden voor de in de punten 8 en 9 van de bijlage bij de richtlijn opgenomen parameters, met uitzondering van kwik en lood, afhangt van de vaststelling van een later ministerieel besluit. De Commissie verklaart echter, geen mededeling van een dergelijk besluit of van enige andere toepassingsmaatregel te hebben ontvangen.

21 De Italiaanse regering betoogt, dat de regionale omzettingsmaatregelen betreffende de aanwijzing van de te beschermen wateren en de opstelling van programma's om de verontreiniging van de aangewezen wateren te verminderen, door twaalf van de vijftien kustregio's zijn vastgesteld en aan de Commissie zijn meegedeeld, en dat dit samenstel van maatregelen een afdoende uitvoering van de richtlijn vormt. Wat de vaststelling van de in de punten 8 en 9 van de bijlage bij de richtlijn opgenomen parameters betreft, stelt de Italiaanse regering, dat de procedure voor de goedkeuring van het betrokken besluit haar einde nadert.

22 In repliek stelt de Commissie, dat in de plaats van de twaalf door de Italiaanse Republiek genoemde regio's, slechts elf — Italië telt evenwel twintig regio's — tot een eerste aanwijzing van het schelpdierwater zijn overgegaan. Het feit, dat het gehele gebied waarvoor mededeling van het aangewezen schelpdierwater is gedaan, iets meer dan 50 % van het nationale grondgebied vertegenwoordigt, kan niet als een correcte uitvoering van de richtlijn worden aangemerkt.

23 De Italiaanse Republiek merkt dienaangaande op, dat alleen de regio's die een toegang tot de zee hebben, schelpdierwater kunnen aanwijzen en dat het hier om vijftien regio's gaat. Voorts is de Italiaanse Republiek van mening, dat bij gebreke van

een definitie van de criteria voor de vaststelling van maatregelen tot aanwijzing de richtlijn correct is uitgevoerd wanneer wateren zijn aangewezen die qua aantal en oppervlakte in redelijke verhouding staan tot de totale beschikbare hoeveelheden kustwateren en brakke wateren en tot de bruikbaarheid ervan voor de teelt van schelpdieren. Het enkele feit dat drie regio's geen wateren hebben aangewezen, is onvoldoende om te kunnen stellen, dat de in artikel 4 van de richtlijn opgenomen verplichting niet is nagekomen. Artikel 4, lid 2, van de richtlijn staat overigens toe, dat de aanwijzing geleidelijk geschiedt, aangezien het voorziet in de mogelijkheid van verdere aanwijzingen achteraf, bovenop die waarmee aan de verplichting tot omzetting binnen de in lid 1 van die bepaling gestelde termijn wordt voldaan. De Italiaanse Republiek concludeert daarom tot verwerping van het beroep, wat deze eerste grief betreft.

24 Opgemerkt zij, dat de Lid-Staten overeenkomstig artikel 4 van de richtlijn moeten overgaan tot aanwijzing van het schelpdierwater, dat wil zeggen de kustwateren en brakke wateren die zij aanmerken als bescherming of verbetering behoevende teneinde geschikt te zijn voor het leven en de groei van schelpdieren (weekdieren behorende tot de plaatkieuwigen en buikpotigen) en aldus bij te dragen tot een goede kwaliteit van de schelpdierproducten die bestemd zijn voor rechtstreekse menselijke consumptie (artikel 1).

25 Het is juist, dat de Lid-Staten in het kader van de in de bijlage bij de richtlijn genoemde parameters, enige vrijheid hebben bij de beoordeling, of aan deze voorwaarden (noodzakelijkheid van bescherming of verbetering) is voldaan.

26 Maar anders dan de Italiaanse regering stelt, zijn zij tot aanwijzing verplicht wanneer aan deze voorwaarden is voldaan. Een uitlegging van de richtlijn in die zin dat zij de Lid-Staten toestaat, niet alle schelpdierwateren aan te wijzen, vindt geen enkele steun in de tekst van de richtlijn en zou overigens in strijd zijn met de door de richtlijn beoogde doelstellingen, namelijk de bescherming van het milieu en de opheffing van ongelijke concurrentievoorwaarden (zie de eerste tot en met de vierde overweging van de considerans van de richtlijn).

27 Het argument van de Italiaanse regering, dat artikel 4 van de richtlijn voorziet in een graduele aanwijzing van het schelpdierwater, vindt evenmin steun in de tekst van deze bepaling. De Lid-Staten kunnen weliswaar tot verdere aanwijzingen overgaan (lid 2), doch dit betekent niet, dat zij niet verplicht zijn dit te doen wanneer aan de in de richtlijn gestelde voorwaarden is voldaan.

28 Onder deze omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de Italiaanse Republiek niet is overgegaan tot aanwijzing van de schelpdierwateren. Hieruit volgt, dat de vorderingen van de Commissie op dit punt moeten worden toegewezen.

29 Wat de andere grieven van de Commissie betreft, betwist de Italiaanse Republiek de niet-nakoming niet en verklaart zij, dat de uitvoeringsmaatregelen binnenkort zullen worden meegedeeld. Het beroep van de Commissie is op dit punt dus eveneens gegrond.

30 Uit het voorgaande volgt dat de Italiaanse Republiek,

— door niet overeenkomstig artikel 4 van de richtlijn de wateren aan te wijzen die bescherming of verbetering behoeven teneinde geschikt te zijn voor het leven en de groei van schelpdieren,

— door niet overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn programma's op te stellen teneinde de verontreiniging te verminderen, en

— door niet overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn waarden vast te stellen voor de in de punten 8 en 9 van de bijlage bij de richtlijn opgenomen parameters, met uitzondering van kwik en lood,

de krachtens de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

31 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) — **Door niet overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater, de wateren aan te wijzen die bescherming of verbetering behoeven teneinde geschikt te zijn voor het leven en de groei van schelpdieren,**

— door niet overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 79/923 programma's op te stellen teneinde de verontreiniging te verminderen, en

— door niet overeenkomstig artikel 3 van richtlijn 79/923 waarden vast te stellen voor de in de punten 8 en 9 van de bijlage bij richtlijn 79/923 opgenomen parameters, met uitzondering van kwik en lood,

is de Italiaanse Republiek de krachtens richtlijn 79/923 op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Jann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 december 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

C. Gulmann