

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L.A. GEELHOED

fremsat den 3. marts 2005¹

I — Indledning

1. I denne sag, som er anlagt i henhold til artikel 226 EF, har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (herefter »nitratdirektivet«)², idet det ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at foretage en fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, og artikel 4, 5 og 10 i regionen Flandern samt af direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, og artikel 5 i regionen Vallonien. Kommissionens søgsmål har til formål at få fastslået, at Kongeriget Belgien til dags dato ikke har anvendt og gennemført nitratdirektivet korrekt.

II — Retsforskrifter

A — *De relevante bestemmelser i nitratdirektivet*

2. Nitratdirektivet har til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art (artikel 1). Ved forurening forstås direkte eller indirekte udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, med det resultat, at menneskers sundhed bringes i fare, levende ressourcer og vandøkosystemer skades, rekreative værdier forringes eller anden retmæssig anvendelse af vandet hindres [artikel 2, litra j)).

3. Nitratdirektivet pålægger medlemsstaterne tre former for forpligtelser. For det første skal medlemsstaterne i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 1, samt i overensstemmelse med kriterierne i bilag I kortlægge vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5. For det andet skal

¹ — Originalsprog: nederlandsk.

² — EFT L 375, s. 1.

medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, udpege som sårbare zoner alle kendte jordzoner på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1. For det tredje er medlemsstaterne i henhold til nitratdirektivets artikel 5 forpligtet til at udarbejde handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner for med henblik på de i direktivets artikel 1 omhandlede målsætninger at forhindre eller løse problemer med vandforurening som følge af nitrater, der stammer fra landbruget.

4. Udpægelsen af de sårbare zoner skal ske inden to år efter meddelelsen af direktivet (artikel 3, stk. 2), og Kommissionen skal underrettes herom inden seks måneder. Udarbejdelse af handlingsprogrammer, der er egnet til at gennemføre nitratdirektivets formål som anført i artikel 1, skal ske inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2 (artikel 5, stk. 1).

5. Medlemsstaterne er endvidere forpligtet til at tage listen over de sårbare zoner op til fornyet overvejelse for at tage hensyn til forandringer og faktorer, der ikke kunne forudses ved den oprindelige udpegelse (artikel 3, stk. 4). Tilsvarende skal medlemsstaterne gennemgå de oprindelige handlingsprogrammer, der er opstillet (artikel 5, stk. 7).

6. Med henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4 endvidere inden for to år efter meddelelsen af direktivet udarbejde kodekser for godt landmandskab, som skal følges af landbrugerne på frivilligt grundlag, og, hvor det er nødvendigt, udarbejde et program, der også indeholder bestemmelser om uddannelse og information til landbrugerne, og som fremmer anvendelsen af de pågældende kodekser.

7. Endelig bestemmes det i nitratdirektivets artikel 10, stk. 1, at medlemsstaterne for den fireårsperiode, der følger efter meddelelsen af dette direktiv, skal forelægge Kommissionen en rapport med en redegørelse for de forebyggende foranstaltninger, der er gennemført mod vandforurening, og et kort, der viser de således kortlagte vandområder og de udpegede sårbare zoner, samt en sammenfatning af resultaterne af overvågningen af disse zoner og af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i henhold til artikel 5.

8. Ifølge direktivets artikel 12 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden to år fra dets meddelelse. Da direktivet blev meddelt medlemsstaterne den 19. december 1991, skulle de have gennemført det i deres nationale retsorden senest den 20. december 1993.

B — Den relevante nationale lovgivning

III — De administrative procedurer

9. I regionen Flandern blev foranstaltningerne til at formindske forurening af vandområder med nitrater, der stammer fra landbruget, og til at forebygge yderligere forurening af denne art gennemført ved dekret af 23. januar 1991 om beskyttelse af miljøet mod forurening fra gødning (herefter »gødningsdekretet«)³. Dette gødningsdekret blev ændret ved yderligere dekret af 20. december 1995. På grundlag af dette dekret har den flamske regering vedtaget en række gennemførselsbekendtgørelser. En vurdering af gødningsdekretet i 1998 førte til en efterfølgende ændring, som trådte i kraft den 1. januar 2000⁴.

10. I regionen Vallonien blev nitratdirektivet gennemført ved den vallonske regerings bekendtgørelse af 5. maj 1994 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget⁵.

11. Bestemmelserne anføres i den udstrækning, de er relevante.

3 — Moniteur belge af 28.2.1991.

4 — Dekret af 11.5.1999 om ændring af dekret af 23.1.1991 om beskyttelse af miljøet mod forurening fra gødning og om ændring af dekret af 28.6.1985 om økologisk godkendelse, Moniteur belge af 20.8.1999.

5 — Den vallonske regerings bekendtgørelse af 5.5.1994 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, Moniteur belge af 28.6.1994.

A — Traktatbrudsprocedure 94/2239

12. Den 18. maj 1995 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Kongeriget Belgien i sag 94/2239 vedrørende anvendelsen af nitratdirektivet. Efter at have gennemgået alle oplysninger modtaget fra Kongeriget Belgien fremsendte Kommissionen den 28. oktober 1997 en supplerende åbningsskrivelse til Kongeriget Belgien. Denne supplerende åbningsskrivelse besvarede Kongeriget Belgien med skrivelse af 22. januar 1998. Efter at have gennemgået Kongeriget Belgiens svar fremsendte Kommissionen den 23. november 1998 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Kongeriget Belgien til inden for to måneder fra meddelelsen af denne udtalelse at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne. I den begrundede udtalelse konkluderede Kommissionen, at Kongeriget Belgien ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre nitratdirektivets artikel 3, stk. 2, samt artikel 4, 5, 6 og 12. Med hensyn til artikel 3, stk. 2, og artikel 6 henviser Kommissionen til traktatbrudsprocedure 97/4750. De belgiske myndigheder besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 19. februar 1999. Heri redegjordes for regionen Flanderns standpunkt vedrørende Kommissionens klagepunkter. I sin stævning nævner Kommissionen derudover følgende skrivelser:

Regionen Flandern

- skrivelse af 10. december 1998, hvorved den flamske regering bebuder en ny gødningshandlingsplan (Mest Actieplan, MAP). Skrivelsen indeholder forslag til ændring af dekret af 23. januar 1991 om beskyttelse af miljøet mod forurening fra gødning og til ændring af dekret af 28. juni 1985 om økologisk godkendelse

handlingsprogrammer, som nitratdirektivet foreskriver, endnu ikke er blevet udarbejdet for de sårbare zoner Crétacé de Hesbaye og Sables Bruxelliens.

- skrivelse af 25. juni 1999, hvori det meddeles, at ændringsdekretet nævnt i skrivelsen af 10. december 1998 var blevet endeligt vedtaget af det flamske parlament samt udfærdiget og offentliggjort den 11. maj 1999
- skrivelse af 4. september 2002 med en kopi af den flamske regerings bekendtgørelse af 14. juni 2002 om undersøgelse, evaluering og supplerung af vandkvalitetsmæssigt sårbare zoner som omhandlet i artikel 15, stk. 3, 4 og 5, i dekret af 23. januar 1991 om beskyttelse af miljøet mod forurening fra gødning.

Regionen Vallonien

- regionen Valloniens skrivelse af 9. januar 2001 (ikke vedlagt som bilag), hvorved det skal være blevet bekræftet, at de

B — Traktatbrudsprocedure 97/4750

13. Ud over sag 94/2239 indledte Kommissionen sag 97/4750. I åbningsskrivelsen af 28. oktober 1998 i sag 97/4750 kommer Kommissionen yderligere ind på en række klagepunkter, som den fremsatte i sag 94/2239. I åbningsskrivelsen af 28. oktober 1998 kommer Kommissionen til det resultat, at Kongeriget Belgien ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre nitratdirektivets artikel 3, 5, 6, 10 og 12. Kongeriget Belgien besvarede denne åbningsskrivelse udførligt med forskellige skrivelser. Derpå fremsendte Kommissionen den 9. november 1999 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Kongeriget Belgien til inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af udtalelsen at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne udtalelse. Kongeriget Belgien anmodede den 23. december 1999 om en måneds udsættelse af fristen for at kunne besvare den begrundede udtalelse. Den 18. februar 2000 besvarede de belgiske myndigheder den begrundede udtalelse hvad angår regionen Flanderns standpunkt. Også i denne sag henviser Kommissionen i sin stævning til skrivelser, som Kongeriget Belgien har fremsendt på et senere tidspunkt:

Regionen Flandern

- skrivelse af 15. december 2000 vedrørende to gennemførelsesbekendtgørelser udstedt af den flamske regering vedrørende gødningsdekretet (MAP II)
- skrivelse af 19. september 2002 vedrørende gennemførelse af nitratdirektivet med kodekser for godt landmandskab (fødevarer, frilandsgrøntsager og frugtavl) som bilag.

Regionen Vallonien

- skrivelse af 17. januar 2002, hvori den flamske minister for miljø og landbrug meddelte, at der på det tidspunkt blev gjort yderligere fremskridt i forbindelse med afgrænsningen af sårbare zoner i medfør af nitratdirektivet
- skrivelse af 22. december 2000 med et program vedrørende bæredygtig forvaltning af kvælstof i landbruget
- skrivelse af 24. april 2002 vedrørende den franske version af gødningsdekretet og dets gennemførelsesbekendtgørelser
- skrivelser af 19. juni 2001 og af 5. september 2001 med et foreløbigt udkast til bekendtgørelse vedrørende bæredygtig forvaltning af kvælstof i landbruget
- skrivelse af 21. juni 2002 med dekretet til afgrænsning af de sårbare zoner og med en notits vedrørende gødningspolitikken i Flandern
- skrivelse af 13. juni 2002 med to bekendtgørelser til afgrænsning af to sårbare zoner
- skrivelse af 4. september 2002 vedrørende den flamske regerings dekret af 14. juni 2002 om undersøgelse, evaluering og supplerende af vandkvalitetsmæssigt sårbare zoner som omhandlet i artikel 15, stk. 3, 4 og 5, i dekret af 23. januar 1991 om beskyttelse af miljøet mod forurening fra gødning
- skrivelse af 13. november 2002 med udkastet til bekendtgørelse vedrørende bæredygtig forvaltning af kvælstof i landbruget

- skrivelse af 11. december 2002 med den vallonske regerings bekendtgørelse af 10. oktober 2002 vedrørende bæredygtig forvaltning af kvælstof i landbruget.

områder ved bekendtgørelse af 14. juni 2002⁶, men Kommissionen er ikke blevet underrettet herom. I øvrigt er udpegningen ikke sket i overensstemmelse med direktivet.

14. Da Kommissionen var af den opfattelse, at situationen på trods af de belgiske myndigheders oplysninger fortsat var utilfredsstillende, anlagde den denne sag den 22. maj 2003.

- Kongeriget Belgien har ved udpegelsen af de sårbare zoner i Flandern ikke fulgt fremgangsmåden og kriterierne i nitratdirektivets artikel 3

15. Kommissionen og Kongeriget Belgien har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 12. januar 2005.

- den flamske kodeks for godt landmandskab opfylder ikke kravene i nitratdirektivets artikel 4 og bilag II

IV — Søgsmålet

16. Kommissionen har anført fem klagepunkter vedrørende de foranstaltninger, som regionen Flandern har truffet:

- Kongeriget Belgien har i strid med nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, ikke i nogen bestemmelse kortlagt vand, der er eller kan blive forurenet. Ganske vist skal de kompetente flamske myndigheder efterfølgende have kortlagt vand-

- det flamske handlingsprogram opfylder ikke kravene i nitratdirektivets artikel 5 og bilag III, da det ikke gælder for alle af regionen Flandern udpegede sårbare zoner, og da det er ufuldstændigt

- rapporten om regionen Flandern indeholder ikke alle dokumenter og oplysninger, som kræves i henhold til

6 — Den flamske regerings bekendtgørelse af 14.6.2002 om undersøgelse, evaluering og supplerig af de vandkvalitetsmæssigt sårbare zoner som omhandlet i artikel 15, stk. 3, 4 og 5, i dekret af 23.1.1991 om beskyttelse af miljøet mod forurening fra gødning.

nitratdirektivets artikel 10, sammenholdt med dets bilag V.

V — Formaliteten

17. Kommissionen har anført følgende klagepunkter vedrørende regionen Vallonien:

— Kongeriget Belgien har overtrådt nitratdirektivets artikel 3, stk. 2, og artikel 12, idet regionen Vallonien kun og endvidere for sent har kortlagt vand og udpeget sårbare zoner i en del af dens område, og idet udpegningen af de sårbare zoner er ufuldstændig

— de vallonske myndigheder har overtrådt direktivets artikel 3, idet de ved kortlægningen af forurenede vandområder og udpegningen af sårbare zoner ikke har medtaget forureningen af kyst- og havvand

— Kongeriget Belgien har overtrådt direktivets artikel 5, fordi regionen Vallonien efter at have udpeget to sårbare zoner inden for sit område har undladt at udarbejde handlingsprogrammer inden for den frist, som er fastsat til det formål.

18. Kommissionen har i sin stævning nedlagt påstand om, at der tages hensyn til de foranstaltninger, som er blevet truffet i Belgien til gennemførelse af nitratdirektivet efter udløbet af de frister, som var blevet givet i de begrundede udtalelser. Således har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at de påtalte overtrædelser i forbindelse med gennemførelsen af nitratdirektivet til dags dato i hvert fald delvist fortsat eksisterer.

19. Efter min opfattelse kan Domstolen ikke tage denne påstand til følge, som Kommissionen sandsynligvis har nedlagt med det formål at undgå en efterfølgende administrativ procedure mod Belgien.

20. Nitratdirektivet foreskriver en række på hinanden følgende aktiviteter, som medlemsstaterne skal gennemføre for at opfylde direktivets målsætninger. De skal skabe det nødvendige grundlag i deres nationale ret for de nødvendige administrative foranstaltninger til gennemførelse af dette direktiv. Derefter skal de kortlægge vand, som er forurenat af nitrater, samt vand, som er truet af en sådan forurening. Derefter følger udpegning af sårbare zoner, hvorfra der er afstrømning, hvilket medfører yderligere belastning af det kortlagte vand med nitrater. Med henblik på at reducere anvendelsen af nitrater i de sårbare zoner skal der udarbejdes og gennemføres handlingsprogrammer. Endelig skal disse handlingsprogrammer gennemgås med jævne mellemrum, og ved

denne gennemgang skal den nærmere udvikling og de udpegede sårbare zoner tages i betragtning. For denne kæde af på hinanden følgende aktiviteter, som er beskrevet mere udførligt i punkt 2 til 8 ovenfor, er der en række tidsfrister, inden for hvilke de pågældende aktiviteter skal udføres som led i kæden, samt en pligt til at aflægge rapport til Kommissionen.

21. Af direktivets målsætning og systematik følger, at det for medlemsstaterne medfører en næsten konstant forpligtelse til at gennemføre passende aktiviteter i form af de i dette direktiv foreskrevne handlinger for at opnå den tilsigtede nedbringning af nitratbelastningen af det forurenede vand. Dertil kræves en konsekvent kontrol af de gennemførelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget eller har til hensigt at vedtage.

22. Da gennemførelsen af nitratdirektivet forpligter medlemsstaterne til at vedtage en række på hinanden følgende foranstaltninger, kan medlemsstaterne tilsidesætte deres forpligtelser på forskellig vis:

— De gennemfører ikke eller for sent de forlangte aktiviteter.

— De gennemførte aktiviteter er ufuldstændige eller forkerte.

— De begår overtrædelser ved gennemførelsen af de trufne foranstaltninger eller gennemfører disse foranstaltninger ufuldstændigt over for de erhvervsdrivende, som de er rettet til.

— De opfylder ikke inden for en passende frist de krav til resultater, som er tilsigtet med nitratdirektivet

23. Netop fordi nitratdirektivet kræver, at medlemsstaterne iværksætter en omfattende pakke af foranstaltninger, som strækker sig over et længere tidsrum, er Kommissionens overvågning heraf af afgørende betydning. I modsætning til talrige andre direktiver, hvis virkeliggørelse i medlemsstaterne alene fuldføres med rettidig gennemførelse af dem i national ret, kræver overvågningen af gennemførelsen af nitratdirektivet konstant kontrol med alle på hinanden følgende led i gennemførelseskæden samt undersøgelse af, hvilke resultater der faktisk er opnået ved denne gennemførelse.

24. I denne sammenhæng ville det være hensigtsmæssigt og derfor kan det være fristende for Kommissionen at anmode Domstolen om en afgørelse, som ikke kun tager stilling til en medlemsstats adfærd, før den administrative procedure er afsluttet, men som også omfatter en medlemsstats

handlinger, efter den administrative procedure er afsluttet. På den måde gennemgås nemlig en større del af gennemførelseskæden, og muligvis undgås yderligere procedurer mod den pågældende medlemsstat. Også for medlemsstaten kan dette være tillokkende, da den så får flere faste holdepunkter for sine efterfølgende handlinger.

25. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at dette i lyset af Domstolens faste retspraksis ikke er en farbar vej. Ifølge denne retspraksis skal spørgsmålet, om og hvorvidt en medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser, vurderes ud fra situationen ved udløbet af den frist, som blev givet i den begrundede udtalelse, og Domstolen kan ikke tage hensyn til senere indtrådte ændringer⁷.

26. I sin retspraksis har Domstolen anført grundene til denne strenge afgrænsning:

- Den udgør en proceduremæssig garanti for medlemsstaten, som i den administrative fase skal have lejlighed til at forsvare sig over for Kommissionen⁸.

- Den udgør en nødvendig mulighed for medlemsstaten for, efter aftale med Kommissionen, efterfølgende at vedtage de nødvendige foranstaltninger, for på denne måde at komme Domstolens dom i forkøbet⁹.

- Den udgør en garanti for, at genstanden for en eventuel retssag ved Domstolen kan afgrænses klart¹⁰.

27. Et søgsmål, og det gælder også det foreliggende, kan således ikke antages til realitetsbehandling, i det omfang det støttes på andre klagepunkter end dem, som er behandlet i den administrative procedure.

28. I øvrigt bør den strenge anvendelse af denne retspraksis ikke have til følge, at overvågningen af overholdelsen af bestemmelser som nitratdirektivet samt af gennemførelsen heraf hindres i alvorlig grad. Kommissionen kan nemlig under den administrative procedure angive præcist, hvilket indhold de gennemførelsesforanstaltninger skal have, som den berørte medlemsstat skal træffe. Såfremt Kommissionens opfattelse bekræftes af Domstolen under den kontradiktoriske procedure, har en sådan afgørelse

7 — Jf. bl.a. dom af 25.11.1998, sag C-214/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7661, præmis 25, af 17.9.1996, sag C-289/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4405, præmis 20, og af 11.6.1998, forenede sager C-232/95 og C-233/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3343, præmis 38.

8 — Dom af 28.4.1993, sag C-306/91, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2133, præmis 22.

9 — Dom af 10.4.2003, sag C-392/99, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 3373, præmis 133.

10 — Jf. bl.a. dom af 14.7.1988, sag 298/86, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 4343, præmis 10, og af 25.4.1996, sag C-274/93, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 2019, præmis 11.

også følger for det, som medlemsstaten stadig mangler at gøre for at opfylde forpligtelserne i henhold til direktivet.

29. For nærværende sag betyder alt dette, at de af Kommissionens klagepunkter — eller dele deraf — som ikke er baseret på åbnings-skrivelsen og den begrundede udtalelse — og dette gælder for alle foranstaltninger, som Belgien har truffet under de to administrative procedurer efter udløbet af fristen i de begrundede udtalelser — ikke kan antages til realitetsbehandling.

30. Ved behandlingen af de forskellige klagepunkter skal jeg derfor i det følgende altid undersøge, hvorvidt de kan antages til realitetsbehandling.

VI — Stillingtagen

A — Indledende bemærkning

31. I henhold til den belgiske stats føderale struktur ligger ansvaret for gennemførelse af nitratdirektivet hos regionerne. Derfor skal det ved vurderingen af nærværende sag stedse undersøges, hvilke foranstaltninger de enkelte regioner har truffet inden for deres kompetenceområder, samt hvorvidt

disse foranstaltninger er tilstrækkelige. Da den belgiske stat er ansvarlig for gennemførelsen af fællesskabsretten over for Fællesskabet, betyder det, at Kongeriget Belgien, hver eneste gang det fastslås, at regionerne har gennemført direktivet for sent og/eller ufuldstændigt, har tilsidesat sine forpligtelser.

B — Tilsidesættelse af forpligtelserne i artikel 3

Klagepunkter vedrørende regionen Flandern

32. Kommissionen har for det første gjort gældende, at Belgien ikke har opfyldt forpligtelserne i nitratdirektivets artikel 3, stk. 1. Regionen Flandern har hverken kortlagt vand, der er forurenat, eller vand, der kan blive forurenat, såfremt der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5. Endvidere har den belgiske regering tilsidesat direktivets artikel 3, stk. 1, og bilag I, del A, nr. 3, for så vidt som den ikke i det mindste betragter vandet i Nordsøen som eutrofieret i direktivets forstand. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at den ikke er blevet underrettet af den flamske regering om bekendtgørelse af 14. juni 2002¹¹. Desuden er metoden til kortlægning af vandområ-

11 — Nævnt ovenfor i fodnote 6.

derne hverken i overensstemmelse med nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, eller kriterierne i bilag I til dette direktiv.

33. Den belgiske regering har i sit svarskrift gjort gældende, at regionen Flandern har kortlagt umiddelbart sårbare zoner på grundlag af kriterierne i bilag I til nitratdirektivet, da den er gået ud fra, at det var muligt at gennemføre kortlægningen på grundlag af artikel 3, stk. 1, og udpegningen i henhold til artikel 3, stk. 2, samtidig. Selv om vandområderne ikke formelt er blevet nævnt, har regionen Flandern ikke sprunget over trinnet i artikel 3, stk. 1. Før udpegningen af de sårbare zoner var der blevet gennemført målinger i vandet, og disse målinger var blevet anvendt ved udpegningen af de sårbare zoner.

34. Dernæst er Kommissionen af den opfattelse, at den flamske lovgivning heller ikke opfylder kravene i nitratdirektivets artikel 3, stk. 2. Forskellige områder er med urette blevet undtaget fra udpegningen som sårbar zone, og kriterierne for udpegning af de sårbare zoner stemte ikke fuldstændig overens med kriterierne i nitratdirektivets artikel 3. Derudover har en undersøgelse af de fremlagte måleresultater vist, at et stort antal områder ikke er blevet udpeget som sårbare zoner, selv om der fra disse områder er afstrømning til vand, som er kortlagt i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, og selv om disse områder bidrager til forureningen.

35. Ved udpegning af sårbare zoner sonderer regionen Flandern mellem fire kategorier: zoner, som er sårbare med hensyn til vandkvalitet (gødningsdekretets artikel 15, stk. 6), sårbare zoner i landbrugszoner af økologisk betydning (gødningsdekretets artikel 15a), sårbare naturzoner (gødningsdekretets artikel 15b) og fosfatmættede zoner (gødningsdekretets artikel 15c).

36. For det første blev stadig ifølge Kommissionen i henhold til gødningsdekretets artikel 15, stk. 6, kun sådanne zoner udpeget som sårbare med hensyn til vandkvalitet, som var bestemt til eller som blev anvendt til drikkevandsproduktion. Denne fremgangsmåde er i strid med både bogstav og ånd i nitratdirektivets artikel 3, stk. 1 og 2, og den er også i strid med kriterierne i bilag I til nitratdirektivet, sådan som de er overtaget i gødningsdekretets artikel 15, stk. 4 og 5. Af de nævnte bestemmelser fremgår nemlig, at man ved kortlægning af vand, som er berørt af forurening, skal medtage alt grundvand og ikke kun grundvand, som er bestemt til drikkevand for mennesker. Følgen af denne fremgangsmåde er, at der i Flandern kun udpeges vandkvalitetsmæssigt sårbare zoner i områder, som er bestemt til eller som bliver anvendt til drikkevandsproduktion. Dette bekræftes i regionen Flanderns svar på åbningsskrivelsen. I dette svar hedder det: »Vi er af den opfattelse, at det foreløbigt er tilstrækkeligt at angive de overfladevandområder, som kan være bestemt til eller som kan anvendes til drikkevandsproduktion«.

37. For det andet er der efter Kommissionens opfattelse ingen (umiddelbar) sammenhæng mellem på en ene side kriterierne for udpegning af sårbare zoner i kategorierne »sårbare zoner i landbrugszoner af økologisk betydning«, »sårbare naturzoner« og »fosfat-mættede zoner« og på den anden side kriterierne i nitratdirektivets artikel 3, stk. 1 og 2, samt dets bilag I. Dette medfører, at en række zoner ikke udpeges som sårbare, selv om der fra disse zoner er afstrømning til vand kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, og selv om disse zoner bidrager til forureningen. Oplysninger fra regionen Flandern dokumenterer, at mellem 70% og 80% af Flandern burde udpeges som sårbar zone.

38. For det tredje stemmer ifølge Kommissionen udpegningen af sårbare zoner i henhold til den flamske regerings bekendtgørelse af 14. juni 2002¹² ikke overens med nitratdirektivets artikel 3 og kriterierne i dets bilag I.

39. I duplikken har den belgiske regering anført, at afgrænsningen af zoner ikke er begrænset til udpegning af zoner, som er bestemt til eller bliver anvendt til drikkevandsproduktion, men at der også bliver udpeget andre zoner, som er sårbare med hensyn til vandkvalitet, med henblik på at gennemføre nitratdirektivet. I de sårbare zoner, som er afgrænset i henhold til artikel 15a som landbrugszoner af økologisk betydning og i henhold til artikel 15b som

sårbare naturzoner, bliver der truffet supplerende bindende foranstaltninger, som går langt videre end de foranstaltninger, som var i kraft på Flanderns område. Disse foranstaltninger har samme målsætning som direktivet, uden at disse sårbare zoner er udpeget som zoner, som er sårbare i nitratdirektivets forstand med hensyn til vandkvaliteten. Udpegningen af disse sårbare zoner støttes ikke på nitratdirektivets kriterier.

40. Under retsmødet har den belgiske regering understreget, at dens politik for Flandern har til formål at holde hver enkelt landbruger ansvarlig på et niveau, der går helt ned til hver enkelt ejendom. Med denne politik bidrager man effektivt til en lavere udvaskning af nitrater, således at nitratdirektivets normer kan opfyldes helt ned til niveauet for hver enkelt ejendom.

Klagepunkter vedrørende regionen Vallonien

41. Efter Kommissionens opfattelse har Kongeriget Belgien tilsidesat nitratdirektivets artikel 3, stk. 2, og artikel 12 ved kun for en del af sit højhedsområde at have kortlagt vand og udpeget de sårbare zoner. Endvidere skete udpegningen ikke inden for den fastsatte frist, og udpegningen af de sårbare zoner er til dags dato ufuldstændig.

¹² — Nævnt ovenfor i fodnote 6.

42. Kommissionen henviser til den rapport, som den har fået tilsendt ved skrivelse af 20. september 1996 i henhold til nitratudirektivets artikel 10. Ifølge denne rapport er de sårbare zoner kun udpeget for en del af regionens område inden for den i nitratudirektivet fastsatte frist, da man ved udfærdigelsen af den nævnte rapport stadig var i gang med at foretage undersøgelser i tre dele af regionen, »le pays de Herve«, »Comines-Warneton-kommune« og »Condroz«. Disse delregioner skulle have været udpeget som sårbare zoner inden den 20. december 1993. Den 19. marts 2002 blev Comines-Warneton-kommune og den sydlige del af Namur-området (Condroz) endelig udpeget som sårbare zoner. Men den vestlige del af det sydlige Namur-område, området mellem Sambre og Meuse, blev dog kun delvist udpeget som sårbar zone, selv om det fremgår af undersøgelsen Environmental resources management¹³, at nitratinholdet der var lige så højt som i den østlige del. Endvidere er le pays de Herve til dags dato ikke blevet udpeget som sårbar zone. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at der er blevet udpeget et ikke tilstrækkeligt stort område af Crétacé de Hesbaye som sårbar zone, og at den vestlige del ifølge Environmental resources management-undersøgelsen også skulle have været udpeget.

anvendelse her. I henhold til denne artikel skal listen over sårbare zoner efter behov og mindst hvert fjerde år tages op til fornyet overvejelse og om nødvendigt ændres eller suppleres, for at der kan tages hensyn til forandringer og faktorer, der ikke kunne forudses ved den tidligere udpegning. At de omtalte områder var problematiske, viste allerede den første undersøgelse fra 1994 i medfør af artikel 3, stk. 1 og 2, men undersøgelserne var endnu ikke afsluttede dengang, og derfor er Comines-Warneton-kommune og det sydlige Namur-område blevet udpeget som sårbare zoner den 19. marts 2002 i henhold til direktivets artikel 3, stk. 4. Resultatet af Kommissionens undersøgelse, som Kommissionen vil bruge til at vise, at også området mellem Sambre og Meuse skulle udpeges som sårbar zone, er Kongeriget Belgien ikke enig i. Ifølge Kongeriget Belgien er udpegningen af det sydlige Namur-område baseret på resultater fra måling af nitratinholdet, og den opfylder derfor kriterierne i nitratudirektivets artikel 3.

43. Den belgiske regering har bestridt, at udpegningen ikke fandt sted inden for den fastsatte frist, og har gjort gældende, at nitratudirektivets artikel 3, stk. 4, finder

44. Som svar på Kommissionens klagepunkt om, at le pays de Herve ikke er blevet udpeget som sårbar zone, henviser Belgien til den særstatus, som dette område havde fået. Foranstaltningerne i medfør af nitratudirektivets artikel 5 er ifølge Belgien ikke de mest effektive foranstaltninger til bekæmpelse af forurening forårsaget af nitrater, og derfor har man truffet særlige foranstaltninger i dette område.

13 — Kommissionens ERM-rapport (februar 2000) om de sårbare zoner i Belgien.

45. Endelig har den belgiske regering afvist Kommissionens klagepunkt om, at der er blevet udpeget et ikke tilstrækkeligt stort område ved Crétacé de Hesbaye som sårbar zone. Ifølge den belgiske regering dokumenterer målinger af nitratholdet, at den vestlige del af Crétacé de Hesbaye ikke er forurenet.

C — Bedømmelse

Formaliteten

46. Til sidst har Kommissionen gjort gældende, at de vallonske myndigheder i strid med nitratrektivets artikel 3 ikke har taget hensyn til forureningen af kystvand og havvand ved kortlægningen af forurenet vand og udpegningen af sårbare zoner. Kommissionen har gjort opmærksom på, at Belgien selv har oplyst de udvalg, som havde til opgave at iværksætte Oslo-konventionen og Paris-konventionen, om eutrofieringsproblemer langs den belgiske kyst og i Escauts flodmunding. Da belgisk kystvand og havvand er eutrofieret på grund af tilførsel af næringsstoffer via vand, der er forurenet af nitrater fra landbrugsvirksomhed, skulle de kompetente regionale myndigheder udpege de områder, hvorfra der er afstrømning til Nordsøen, og som bidrager til denne forurening, som sårbare zoner.

48. De af Kommissionens klagepunkter, som vedrører den flamske regerings bekendtgørelse af 14. juni 2002, og det klagepunkt, at der er blevet udpeget et ikke tilstrækkeligt stort område af Crétacé de Hesbaye som sårbar zone, skal anses som retsstridige, da de indebærer en udvidelse af sagens genstand i forhold til den begrundede udtalelse¹⁴.

49. De af Kommissionens klagepunkter, som vedrører dette, skal derfor afvises.

Realiteten

47. Den belgiske regering har som modargument til dette anført, at der i regionen Vallonien ikke var nogen væsentlig tilførsel af næringsstoffer via vand, der er forurenet af nitrater, der stammer fra landbruget.

50. Nitratrektivets artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer, at medlemsstaterne inden den 20. december 1993 skal opfylde følgende forpligtelser:

14 — Jf. dom af 25.5.2000, sag C-384/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3823, præmis 35, og af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3463, præmis 21.

- de skal kortlægge vand, der er berørt af forurening som følge af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, og vand, der kan blive berørt, hvis der ikke træffes foranstaltninger til at nedbringe kvælstofbelastningen, der stammer fra landbruget
 - med henblik herpå skal de udpege de landbrugsområder, hvorfra der er afstrømning til vand, om hvilket man har konstateret, at det er eller truer med at blive overbelastet med kvælstofforbindelser, som sårbare zoner.
- som er blevet konstateret eutrofieret, eller som man frygter vil blive eutrofieret i nær fremtid, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5.

51. Vand, der er berørt af forurening (eller som kan blive berørt), kortlægges ved hjælp af kriterierne i bilag I. Ifølge disse kriterier skal fersk overfladevand, især overfladevand, som bruges eller er beregnet til at blive brugt til indvinding af drikkevand, og som indeholder en højere nitratkoncentration end den, der er fastsat i direktiv 75/440/EØF¹⁵, eller kan komme til at indeholde en sådan højere nitratkoncentration, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, betragtes som forurenede vand. Det samme gælder såvel for grundvand, der indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat pr. liter, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, som for naturlige ferskvandssøer, andre ferskvandssøer, flodmundinger, kystvand og havvand,

52. Ved anvendelsen af disse kriterier skal medlemsstaterne tage hensyn til jordens og vandets fysiske og økologiske særpræg, til den aktuelle viden om, hvordan kvælstof-forbindelser forholder sig i miljøet (jord og vand), og til den aktuelle viden om følger-virkningerne af foranstaltningerne i artikel 5.

53. For det første skal der gøres opmærksom på, at Kongeriget Belgien har anerkendt, at det vand i regionen Flandern, som er (eller kan blive berørt) af forurening, ikke formelt er blevet kortlagt. Dette har følger for udpegningen i henhold til nitratdirektivets artikel 3, stk. 2. Udpegningen af de sårbare zoner kan kun foretages korrekt, når den forudgående kortlægningsfase er afsluttet. Ved udløbet af den frist, som Kommissionen fastsatte i sin begrundede udtalelse, har Kongeriget Belgien derfor ikke opfyldt sine forpligtelser i henhold til nitratdirektivets artikel 3, stk. 1.

54. Det er klart, at Kongeriget Belgien ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 2, da regionen Flandern kun delvist har udpeget de sårbare zoner. Som

15 — Rådets direktiv 75/440/EØF af 16.6.1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne, EFT L 194, s. 26.

allerede forklaret er kun de områder relevante for gennemførelsen af nitratdirektivet, som er sårbare, fordi overfladevandet og grundvandet bliver belastet på grund af udvaskning af nitrater. Ganske vist blev der i henhold til gødningsdekretet udpeget områder, som er sårbare af andre årsager, som for eksempel på grund af deres økologiske og naturlige værdi, men ved denne udpegning blev der anvendt andre kriterier end dem, som er foreskrevet i nitratdirektivets artikel 3 og bilag I. Derfor opfylder denne udpegning ikke de krav, som dette direktiv stiller. Den belgiske regerings argument om, at disse områder også var blevet udpeget på baggrund af målsætningerne i nitratdirektivet, anser jeg ikke for tilstrækkeligt. Sårbarhedens art er nemlig bestemmende for, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at mindske sårbarheden. Derfor skal Standley-dommen¹⁶ inddrages her. Ifølge denne dom råder medlemsstaterne faktisk over en vid skønsmargin i forbindelse med anvendelsen af kriterierne i bilag I. Men de kan ikke undlade at anvende disse kriterier ved udpegning af de sårbare zoner.

55. Især med hensyn til afgrænsning af de zoner, som er sårbare med hensyn til vandkvalitet, gør jeg opmærksom på, at gødningsdekretets artikel 15, stk. 6, begrænser anvendelsen af nitratdirektivet. I henhold til denne artikel udpeges der i regionen Flan-

dern tre kategorier af vandkvalitetsmæssigt sårbare zoner:

1. vandopsamlingszoner samt grundvandsbeskyttelseszoner af type I, II og III, afgrænset i henhold til dekret af 24. januar 1984 om foranstaltninger til forvaltning af grundvandet
2. zoner, som den flamske regering har anført som følsomme områder, hvor det er nødvendigt med en skærpet ordning med hensyn til sub-hydrografiske bassiner med overfladevand bestemt til drikkevandsproduktion, afgrænset i henhold til lov af 26. marts 1971 om beskyttelse af overfladevand mod forurening
3. nitratfølsomme jordzoner, hvor det er nødvendigt med strengere normer, som fastsat og afgrænset af den flamske regering i henhold til dekret af 24. januar 1984 om foranstaltninger til forvaltning af grundvandet.

56. De områder, som ikke falder ind under disse kategorier, men hvorfra der ifølge nitratdirektivets artikel 3, stk. 2, er afstrømning til vand, som er eller truer med at blive

16 — Dom af 29.4.1999, sag C-293/97, Sml. I, s. 2603, præmis 39.

overbelastet med kvælstofforbindelser, undtages fra nitratdirektivets anvendelsesområde. Dette er som sådan uforeneligt med direktivet. Derfor overskrider den belgiske regering også i denne henseende den skønsmargin, som den har ifølge direktivet.

57. Kommissionens klagepunkter vedrørende regionen Vallonien er ligeledes berettigede. Ved udløbet af den frist, som Kommissionen fastsatte i sin begrundede udtalelse, har Kongeriget Belgien ikke opfyldt sine forpligtelser til at kortlægge alt vand i henhold til nitratdirektivets artikel 3, stk. 1, og til at udpege de sårbare zoner i henhold til nitratdirektivets artikel 3, stk. 2. Allerede af svaret fra regionen Vallonien på åbnings-skrivelsen fremgår, at grænseværdien på 50 mg NO₃/l er blevet nået flere gange i le pays de Herve, og dertil kommer, at de zoner, hvor der ikke kunne måles en overskridelse, var undtagelsen fra reglen. I Comines-Warnton-kommune svingede målingerne mellem 63 og 92 mg NO₃/l, og i Condroz sås ved nogle målinger en overskridelse af grænseværdien på 50 mg NO₃/l. I samme svar nævnede regionen Vallonien en alvorlig forurening af området mellem Sambre og Meuse med måleresultater på mere end 50 mg NO₃/l. Den belgiske regerings argument om, at undersøgelserne af de pågældende områder endnu ikke var afsluttede, kan derfor ikke begrunde tilsidesættelsen af dens forpligtelser i henhold til artikel 3. Den belgiske regering kan heller ikke med rette henholde sig til artikel 3, stk. 4, da denne bestemmelse vedrører kontrol af listen over sårbare zoner og ikke selve udpegningen af dem.

58. Endelig er også Kommissionens klagepunkter i relation til begge regioner vedrørende den manglende kortlægning af kyst- og havvand i henhold til artikel 3, stk. 1, og den deraf følgende udpegning af sårbare zoner i henhold til artikel 3, stk. 2, berettigede. Den fjerde betragtning til nitratdirektivet, hvori beskyttelse af Nordsøen nævnes som en af grundene til at udstede direktivet, er til hinder for en fortolkning og anvendelse af dette direktiv, hvorved man undlader at beskæftige sig med eutrofieringen af Nordsøen som følge af tilførsel af vand, der er forurenset med nitrater, der stammer fra landbruget.

59. Derfor er de af Kommissionens klagepunkter, som er undersøgt her, berettigede.

D — Ufuldstændig udarbejdelse af kodekser for godt landmandskab

Klagepunkter vedrørende regionen Flandern

60. I den kodeks for godt landmandskab, som regionen Flandern har udarbejdet, mangler ifølge Kommissionens argumenter følgende fire punkter fra nitratdirektivets bilag II:

- perioder, hvor tilførsel af gødning til jorden er uhensigtsmæssig Bedømmelse

- forskrifter med betingelser for tilførsel af gødning på stejle skråninger

- betingelser for tilførsel af gødning til vandmættede, oversvømmede, frosne eller snedækkede jorder

- forskrifter om tilførsel af gødning til jorden nær vandløb.

62. Regionen Flandern erkendte i sit svar af 19. februar 1999 på den begrundede udtalelse, at de fire nævnte punkter manglede i kodeksen for godt landmandskab, og at kodeksen snarligt ville blive ændret vedrørende de fire punkter. Da gødningsdekretet, som efterfølgende blev ændret af den belgiske regering, ikke blev vedtaget før udløbet af den frist, som blev givet i den begrundede udtalelse, er det ikke nødvendigt at undersøge, hvorvidt dette på korrekt vis opfylder forpligtelserne i bilag III til direktivet. Dette klagepunkt fremsatte Kommissionen nemlig i sag 94/2239, og Kommissionen fremsendte den 23. november 1998 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Kongeriget Belgien til inden for to måneder fra meddelelsen af udtalelsen at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne. Derfor blev det ændrede gødningsdekret af 1. januar 2000 vedtaget efter udløbet af den frist, som var fastsat i den begrundede udtalelse.

63. Dette klagepunkt fremsat af Kommissionen er derfor berettiget.

61. Den belgiske regering har i sit svarskrift henvist til artikel 17 i gødningsdekretet og dets gennemførelsesbekendtgørelser, som indeholder regler for forskellige forhold, som nitratdirektivet foreskriver i forbindelse med kodeks for godt landmandskab. Denne artikel er blevet ændret på forskellig vis i årenes løb, og forpligtelserne er blevet meddelt landmændene i Flandern i brochuren »Mestgids — Wegwijs in het Vlaamse beleid december 2000« (Gødningsvejledning — Introduktion til den flamske politik december 2000).

E — Handlingsprogrammer

Klagepunkter vedrørende regionen Flandern

64. Kommissionen har gjort opmærksom på, at medlemsstaterne i henhold til nitratdirek-

tivets artikel 5, stk. 1, inden to år efter udpegningen som omhandlet i artikel 3, stk. 2, skal udarbejde handlingsprogrammer for de sårbare zoner, som for deres vedkommende skal udpeges inden to år efter meddelelsen af direktivet. Da meddelelsen af direktivet skete den 19. december 1991, skulle de sårbare zoner have været udpeget senest den 20. december 1993, og handlingsprogrammerne skulle have været udarbejdet senest den 20. december 1995.

artikel 15b, stk. 2, nr. 1 og 2, samt stk. 3 (artikel 15c, stk. 8, i gødningsdekretet)

- i de fosfatmættede zoner (artikel 15c, stk. 1, andet afsnit, i gødningsdekretet, se punkt 16).

65. Kommissionen har for det første henvist til den ikke berettigede modsigelse, at handlingsprogrammer, som i henhold til nitratdirektivets artikel 5 skulle have været gennemført i de sårbare zoner, kun kunne gennemføres delvist. Den i nitratdirektivets bilag III, nr. 2, fastlagte norm, ifølge hvilken den maksimale mængde husdyrgødning, som må tilføres jorden, ikke må overstige 170 kg N pr. hektar, anvendes ikke

66. For det andet har Kommissionen foreholdt den belgiske regering, at de foranstaltninger, som regionen Flandern meddelte som værende en del af dens handlingsprogram, ikke indeholdt nogen bestemmelser, som gjorde det muligt at anvende nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, fuldt ud. Denne bestemmelse foreskriver, at handlingsprogrammer og lignende skal indeholde de bindende foranstaltninger i medfør af bilag III. Disse foranstaltninger omfatter regler for:

- i de sårbare zoner i landbrugszoner af økologisk betydning (artikel 15a og artikel 14 i gødningsdekretet)

1. de perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt

- i bedrifter i sårbare naturzoner, som falder under undtagelsen i henhold til

2. kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning; denne skal være større end [...].

67. Endvidere har Kommissionen fremført, at kravet i bilag III, nr. 1.3, ikke er opfyldt. Ifølge Kommissionen har den belgiske regering ved vedtagelsen af foranstaltninger til begrænsning af tilførslen af gødning til landbrugsjord ikke taget hensyn til den efterfølgende kvælstoftilførsel fra jorden til vand. Af den videnskabelige begrundelse for de foreslåede normer, således som den belgiske regering har fremlagt denne, fremgår, at normerne ikke tager hensyn til de faktiske kvælstofreserver i jorden.

68. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at kravet i bilag III, nr. 2, ikke er opfyldt, ifølge hvilket foranstaltningerne skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger 170 kg N pr. hektar for hvert eneste ager- eller husdyrbrug. Dette krav gælder nemlig ikke for de sårbare zoner i landbrugszoner af økologisk betydning, for sårbare naturzoner og for de fosfatmættede zoner.

69. Den belgiske regering har til Kommissionens første klagepunkt anført, at der for de sårbare zoner gælder foranstaltninger, som er langt mere vidtrækkende end de foranstaltninger, som er foreskrevet i nitratdirektivets bilag III, også hvad angår normen på 170 kg N pr. hektar. At normen på 170 kg N pr. hektar ikke finder anvendelse på bedrifter i de sårbare naturzoner, som falder under undtagelsen i artikel 15b, stk. 2, nr. 1 og 2, samt stk. 3, er ikke relevant i dette tilfælde, da nitratindholdet ikke overstiger 50mg/l i de pågældende zoner. Alle andre foranstaltninger, herunder handlingspro-

grammet og kodeks for godt landmandskab, er tilstrækkelige til at nå målsætningen i nitratdirektivet. Også i de fosfatmættede zoner bliver der anvendt foranstaltninger, som er langt mere vidtrækkende end de foranstaltninger, som finder anvendelse i de områder, som ikke er blevet udpeget som sårbare. I disse områder er gødkningen med gødning begrænset til 40 kg diphosphorpen-taoxid pr. hektar og pr. år.

70. Den belgiske regering har med hensyn til det andet klagepunkt anerkendt i sit svarskrift, at den flamske lovgivning ved udløbet af den frist, som var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke opfyldte kravene i nitratdirektivets bilag III, nr. 1.1 og 1.2.

71. Den belgiske regering har med hensyn til det tredje klagepunkt anført, at der i gødningsnormerne tages hensyn til en gennemsnitlig reserve i jorden, som er ens for alle jordområder. Denne norm, som ændres sammen med de tilstedeværende mængder kvælstof ved slutningen af hvert år, sikrer, at direktivets målsætninger nås.

Klagepunkter vedrørende regionen Vallonien

kaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at disse programmer har haft betydelig virkning.

72. Ifølge Kommissionens opfattelse har den belgiske regering overtrådt direktivets artikel 5, da regionen Vallonien ikke, efter at have udpeget to sårbare zoner på sit område, har udarbejdet handlingsprogrammer inden for den fastsatte frist, som den har pligt til at gøre.

75. Kommissionen har i sin replik påpeget, at disse programmer bliver gennemført af landbrugere på frivillig basis, og at de ikke finder anvendelse på samtlige sårbare zoner.

73. Den vallonske regering har ved to ministerielle bekendtgørelser af 28. juli 1994 udpeget Crétacé de Hesbaye og Sables Bruxelliens som sårbare zoner. Derfor skulle regionen have udarbejdet et handlingsprogram som foreskrevet i nitratdirektivet inden den 20. december 1995. Denne forpligtelse er endog optaget i artikel 3 i begge de vallonske bekendtgørelser, som udgjorde grundlaget for udpegningen af de nævnte sårbare zoner. Ifølge denne artikel skulle de kompetente myndigheder udarbejde handlingsprogrammer, som var egnede til de udpegede områder, inden den 20. december 1995 (ikrafttrædelsestidspunktet). Den vallonske regering har imidlertid ikke udarbejdet nogen handlingsprogrammer, efter at den havde udpeget to sårbare zoner på sit område.

76. For det andet har Kommissionen over for den belgiske regering påtalt, at den vallonske regerings bekendtgørelse af 10. oktober 2002 vedrørende bæredygtig forvaltning af kvælstof i landbruget, som ifølge den vallonske regerings meddelelse er et handlingsprogram, ikke indeholder nogen bestemmelser, som gør det muligt at anvende nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, fuldt ud.

Bedømmelse

— Formaliteten

74. Den belgiske regering har gjort gældende, at den på lokalt plan siden 1996 har haft programmer for Crétacé de Hesbaye og Sables Bruxelliens for at forhindre og nedbringe vandforurening forårsaget eller frem-

77. Kommissionens klagepunkt, som vedrører den vallonske regerings bekendtgørelse af

10. oktober 2002 vedrørende bæredygtig forvaltning af kvælstof i landbruget, skal afvises, da det udgør en udvidelse af klagepunktet i sagen i forhold til klagepunkterne i den begrundede udtalelse.

78. Dette klagepunkt fremsat af Kommissionen skal derfor afvises.

— Realiteten

79. Medlemsstaterne skal ifølge nitratdirektivets artikel 5 udarbejde handlingsprogrammer med henblik på i de i henhold til nitratdirektivets artikel 3, stk. 2 og 4, udpegede sårbare zoner at forhindre og nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget.

80. En medlemsstat kan enten udarbejde et handlingsprogram, som omfatter samtlige sårbare zoner inden for denne stats område, eller udarbejde forskellige programmer for forskellige sårbare zoner eller delzoner inden for dens område.

81. Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal især indeholde de bindende foranstaltninger i henhold til bilag III til nitratdirektivet. Disse foranstaltninger skal omfatte de regler, som er beskrevet detaljeret i dette bilag, nemlig regler vedrørende de perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt, vedrørende kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning og vedrørende begrænsning af tilførsel af gødning til jorden under hensyntagen til de særlige forhold i de pågældende zoner, for at sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden, ikke overstiger en vis mængde pr. år pr. hektar for hvert ager- eller husdyrbrug.

82. Handlingsprogrammerne skal bl.a. nedbringe tilførslen af kvælstofforbindelser til jorden. På den måde nedsættes risikoen for, at kvælstofforbindelser, som ikke er optaget af vandet, udvaskes af jorden og til sidst ender i overfladevand, som allerede er overbelastet eller som truer med at blive det.

83. Først skal det fastslås, at den belgiske regering vedrørende regionen Flandern har anerkendt, at den flamske lovgivning ved udløbet af den frist, som var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke overholdt kravene i bilag III, nr. 1.1 og 1.2. Den belgiske regering har endvidere bekræftet i sine indlæg, at den ikke har taget hensyn til den faktiske mængde i jorden, men til en gennemsnitlig mængde i jorden. Dette er i strid med bilag III, nr. 1.3.

84. Kommissionens øvrige klagepunkter vedrørende regionen Flandern vedrører den ufuldstændige anvendelse af nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, på de sårbare zoner i landbrugszoner af økologisk betydning, de sårbare naturzoner og de fosfatmættede zoner. Det fremgår mere end klart, at de foranstaltninger, den belgiske regering har fremført, ikke opfylder kravene i nitratdirektivets artikel 5. Kommissionens klagepunkter vedrørende handlingsprogrammet vedrører zoner, som faktisk ikke var blevet udpeget på grundlag af nitratdirektivet (jf. punkt 53), hvilket fremgik af den mundtlige forhandling. Således har regionen Flandern på grundlag af andre kriterier end dem, som er foreskrevet i nitratdirektivets artikel 3, udpeget sårbare zoner, for hvilke der anvendes andre kriterier end dem, som er foreskrevet i nitratdirektivets artikel 5. Endvidere har regionen Flandern med urette ikke udpeget store dele af sit område som sårbare zoner, med det resultat, at der ikke er handlingsprogrammer for disse områder. Derfor er jeg kommet til den konklusion, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser, idet regionen Flandern har undladt at træffe tilstrækkelige foranstaltninger til fuldt ud og korrekt at gennemføre nitratdirektivets artikel 3 og derefter artikel 5.

85. Kommissionens klagepunkter vedrørende regionen Vallonien er ligeledes berettigede. Frivillige programmer, som er forskellige og kan anvendes forskelligt fra område til område, og som ikke udgør et organiseret og sammenhængende system, som er bestemt til at nå et specielt mål,

kan nemlig ikke betragtes som handlingsprogrammer i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i nitratdirektivets artikel 5.

86. Derfor skal det fastslås, at også disse klagepunkter vedrørende en overtrædelse af nitratdirektivets artikel 5 er berettigede.

F — Ufuldstændig rapportering

Klagepunkter vedrørende regionen Flandern

87. I henhold til nitratdirektivets artikel 10 skal medlemsstaterne for den fireårsperiode, der følger efter meddelelsen af dette direktiv, og for hver efterfølgende fireårsperiode forelægge Kommissionen en rapport med de oplysninger, der er omhandlet i bilag V. Rapporterne skal forelægges Kommissionen inden seks måneder efter udløbet af den periode, de vedrører.

88. Kommissionen har fremført, at den rapport, som Kongeriget Belgien har forelagt

på vegne af regionen Flandern, ikke opfylder bilag V på følgende punkter:

- et kort, der viser vand, der er kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, og bilag I, idet det for hvert vandområde oplyses, hvilke af kriterierne i bilag I der er anvendt med henblik på kortlægningen

89. Regionen Flandern henviser i sit svarskrift til, at umiddelbart sårbare zoner i Flandern er blevet udpeget på grundlag af kriterierne i bilag I til nitratudirektivet. Regionen Flandern har i sit svar på den begrundede udtalelse vedlagt et kort, som viser de sårbare zoner i Kongeriget Belgien.

- en sammenfatning af resultaterne af den i artikel 6 omhandlede overvågning, herunder en redegørelse for de betragtninger, som førte til udpegelsen af hver enkelt sårbar zone eller til en ændring af eller tilføjelse til listen over udpegede sårbare zoner

90. Derudover har den belgiske regering ikke bestridt Kommissionens klagepunkter.

Bedømmelse

- en sammenfatning af resultaterne af de overvågningsprogrammer, som gennemføres i henhold til artikel 5, stk. 6

- medlemsstatens 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.

91. Blandt de dokumenter, som de belgiske myndigheder fremsendte til Kommissionen den 9. januar 1997 vedrørende regionen Flandern, befinder der sig ikke et kort over vand kortlagt i henhold til artikel 3, stk. 1, og bilag I, således som det er foreskrevet i nitratudirektivets bilag V, nr. 2, litra a). Det kort, som regionen Flandern henviser til, falder under nitratudirektivets artikel 10 sammenholdt med bilag V, nr. 2, litra b). Endvidere mangler de dokumenter, som er foreskrevet i bilag V, nr. 3, samt bilag V, nr. 4, litra d) og e).

92. Derfor skal det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til nitratdirektivets artikel 10, idet det ikke har fremsendt en fuldstændig rapport til Kommissionen som foreskrevet i dette direktivs artikel 10.

VII — Forslag til afgørelse

93. På grundlag af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- 1) Kongeriget Belgien har vedrørende regionen Flandern undladt at træffe egnede foranstaltninger til at foretage en fuldstændig og korrekt gennemførelse af artikel 3, stk. 1 og 2, samt artikel 4, 5, og 10 i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.
- 2) Kongeriget Belgien har vedrørende regionen Vallonien undladt at træffe egnede foranstaltninger til at foretage en fuldstændig og korrekt gennemførelse af artikel 3, stk. 1 og 2, samt artikel 5 i direktiv 91/676/EØF.
- 3) I øvrigt frifindes Kongeriget Belgien.
- 4) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.«