

dwingende bepalingen van intern recht. Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard naar goeddunken van de administratie

kunnen worden gewijzigd, kunnen niet worden beschouwd als een juiste uitvoering van de uit de onderhavige richtlijn voortvloeiende verplichting.

In zaak 97/81,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R.C. Fischer als gemachtigde, bijgestaan door A. Haagsma, lid van de juridische dienst van de Commissie, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN, vertegenwoordigd door A. Bos, assistent juridisch adviseur bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse Ambassade, Rue C. M. Spoo 5,

verweerder,

betreffende een beroep tot vaststelling dat het Koninkrijk der Nederlanden een krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen voor het volgen van richtlijn nr. 75/440 van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de Lid-Staten (PB L 194 van 1975, blz. 34),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco en A. Touffait, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans en U. Everling, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten van de zaak, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

niet voor de produktie van drinkwater worden gebruikt. Monsters moeten op de in de richtlijn aangegeven wijze worden getrokken.

Artikel 10 van de richtlijn bepaalt:

I — Overzicht van de feiten

1. Ingevolge richtlijn nr. 75/440 van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten (PB L 194 van 1975, blz. 34), moeten de Lid-Staten bepaalde maatregelen nemen ter vermindering van de verontreiniging van het oppervlaktewater bestemd voor produktie van drinkwater, en ter beveiliging van dit water voor verder bederf. De richtlijn geeft hiertoe een aantal parameters voor de fysische, chemische en microbiologische eigenschappen van de verschillende categorieën oppervlaktewater, en bepaalt dat de Lid-Staten voor alle punten waar monsters worden genomen, of voor elk punt waar monsters worden genomen, de waarden vaststellen welke van toepassing zijn op het oppervlaktewater voor al deze parameters. De Lid-Staten dienen de nodige maatregelen te nemen om te bewerkstelligen dat het oppervlaktewater in overeenstemming is met de aldus vastgestelde waarden, een organisch actieplan met tijdschema vast te stellen ter sanering van het oppervlaktewater en in de komende tien jaar in het kader van de nationale programma's wezenlijke verbeteringen tot stand te brengen. Oppervlaktewater met fysische, chemische en microbiologische eigenschappen die onder bepaalde grenswaarden blijven, mag

„De Lid-Staten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om binnen een termijn van twee jaar volgende op de kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.”

De kennisgeving van de richtlijn aan Nederland heeft op 18 juni 1975 plaatsgevonden, zodat de in artikel 10 bedoelde termijn op 18 juni 1977 verstreek.

2. Bij brieven van 23 september 1975 en 25 maart 1977 verzocht de Commissie de Nederlandse regering, haar op de hoogte te stellen van de door Nederland getroffen maatregelen ter uitvoering van de richtlijn.

In antwoord hierop deed de permanente vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Gemeenschappen de Commissie bij schrijven van 2 november 1977 een brief toekomen van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne d.d. 12 oktober 1977, die het antwoord van beide ministers op bovengenoemde brieven van de Commissie bevatte.

In deze brief zetten genoemde ministers uiteen, dat de geldende Nederlandse

wetgeving voor het beheer van de kwaliteit van oppervlaktewateren uitgaat van een gedecentraliseerd systeem, neergelegd in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, in het kader waarvan het kwaliteitsbeheer van sommige wateren bij gedecentraliseerde overheidsorganen (provincies, waterschappen of zuiveringschappen) berust en de centrale overheid niet de bevoegdheid bezit het beleid van deze lagere overheden rechtstreeks aan normen te binden.

Mede met het oog op de uitvoering van de richtlijn van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, en van de onderhavige richtlijn was een voorstel tot wetswijziging in voorbereiding. Door deze wijziging moest het onder meer mogelijk worden voor lozingen van bepaalde stoffen landelijke normen voor te schrijven en te bereiken dat ook niet-rijkswateren aan de in de richtlijn gestelde eisen voldoen.

Tevens diende, aldus de ministers, een regeling te worden getroffen welke verbiedt voor de produktie van drinkwater oppervlaktewater te gebruiken dat niet voldoet aan de in de richtlijn gestelde eisen; dit zou gebeuren door wijziging van de Waterleidingwet en het daarop gebaseerde Waterleidingbesluit.

Bij deze brief was een rapport gevoegd dat een overzicht bevatte van een onderzoek naar de kwaliteit van het oppervlaktewater, dat thans landelijk wordt uitgevoerd, en een toetsing van de meetresultaten van de vastgestelde parameters aan de in de richtlijn gestelde normen.

Blijkens dit rapport omvatte het meetprogramma niet alle, doch een groot deel van de in de richtlijn genoemde parameters. Sommige normen werden overigens in bepaalde gevallen overschreden. Gezien de onvolledigheid van genoemd programma, kon men er echter geen definitieve conclusies aan verbinden.

Tenslotte verklaarden beide ministers zich in de brief van 12 oktober 1977 bereid, de Commissie alle gewenste nadere informatie te geven.

3. Bij brief van 9 januari 1979 deelde de Commissie de Nederlandse regering mee, dat het Koninkrijk der Nederlanden haars inziens zijn verplichtingen krachtens de richtlijn niet was nagekomen, aangezien de Nederlandse overheid de nodige maatregelen voor de omzetting van de richtlijn in nationaal recht nog niet had getroffen en de Commissie ook tot op dat moment geen mededeling terzake had ontvangen, zulks in strijd met artikel 10 van de richtlijn. Overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag verzocht de Commissie de Nederlandse regering dan ook, binnen twee maanden haar opmerkingen hieromtrent te maken.

De Nederlandse regering antwoordde de Commissie bij brief van haar permanente vertegenwoordiger bij de Europese Gemeenschappen van 19 april 1979.

Tegelijkertijd zond zij de Commissie een exemplaar van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Zij legde uit dat deze wet in een aantal middelen voorziet, waarmee de kwaliteit van opper-

vlaktewateren gereguleerd kan worden. De brief bevatte enkele nadere gegevens over deze middelen.

De Nederlandse regering wees voorts op het belang van het indicatief meerjarenprogramma, dat op grond van de wet iedere vijf jaar moet worden vastgesteld voor de bestrijding van de waterverontreiniging, en in de bijlage waarvan de normen van de richtlijn reeds waren opgenomen. Bij de brief bevond zich een exemplaar van dit programma.

De Nederlandse regering voegde hieraan toe, dat de toepassing van alle bestuurlijke en wettelijke maatregelen dikwijls toch nog onvoldoende is om het nadelig effect van de grensoverschrijdende waterverontreiniging, vooral door ammonium, teniet te doen.

De Commissie was al eerder door de regering in kennis gesteld van het voornemen de meetprogramma's uit te breiden tot alle innamepunten van oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterbereiding, en tevens tot alle parameters van de richtlijn. Dit voornemen was nu nagevoeg geheel verwezenlijkt.

Ook was de Commissie op de hoogte gesteld van de voorgestelde wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Uit de omstandigheid dat de richtlijn zowel in de considerans van het ontwerp als in de memorie van toelichting werd genoemd, mocht echter niet worden afgeleid dat de richtlijn zonder aanpassing van deze wet niet door Nederland zou kunnen worden uitgevoerd. Een ruime interpretatie gevend aan het bepaalde in artikel 10 van de richtlijn, meende de Nederlandse regering echter dat het niettemin de voorkeur verdiende in de wet zelf uitbreiding te geven aan

het bestuursrechtelijk instrumentarium voor de realisering van het met de richtlijn beoogde geharmoniseerde beleid.

Verder voegde de Nederlandse regering bij haar brief een exemplaar van het ontwerp tot wijziging van de Waterleidingwet; zij verklaarde dat deze wijziging verband hield met de richtlijn.

Tenslotte zei de Nederlandse regering, van mening te zijn dat zij met de brief had aangetoond, reeds op basis van de geldende wetgeving ook in de praktijk uitvoering te geven aan de betrokken richtlijn. Zij voegde hieraan toe, dat zij vanzelfsprekend bereid was de Commissie desgewenst nadere informatie te verschaffen.

4. Bij schrijven van 27 juli 1979 deed de Commissie de Nederlandse regering een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 169 EEG-Verdrag toekomen, volgens hetwelk Nederland, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig waren om aan de betrokken richtlijn gevolg te geven, de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichting niet was nagekomen.

In dit met redenen omkleed advies constateerde de Commissie dat zij door Nederland niet in kennis was gesteld van de maatregelen die waren genomen om aan de richtlijn gevolg te geven, en zij er dus van uit moest gaan dat Nederland deze maatregelen nog niet had genomen. De elementen van de huidige wetgeving, waarnaar de permanente vertegenwoordiger in zijn brief van 19 april 1979 had verwezen, vormden geen maatregel ter omzetting van de richtlijn in de zin van artikel 10 hiervan. De Commissie had

nog niet vernomen dat de beoogde wetswijzigingen hadden plaatsgevonden.

In antwoord op dit met redenen omkleed advies herhaalde de Nederlandse regering in een brief van haar permanente vertegenwoordiger bij de Europese Gemeenschappen van 30 november 1979, dat de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in haar huidige vorm reeds instrumenten bevatte waarmee een beleid kon worden gevoerd gericht op het bereiken, onderscheidenlijk het handhaven van de hoedanigheidseisen waaraan oppervlaktewater bestemd voor de drinkwaterproductie, moest voldoen. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren moest weliswaar voor de uitvoering van de richtlijn worden aangepast teneinde de beschikking te krijgen over een wettelijk instrument waarmee aan alle waterkwaliteitsbeheerders bindend uniforme voorschriften konden worden gesteld, doch dit betekende niet dat, zoals de Commissie kennelijk meende, zonder de totstandkoming van deze wetswijziging uitvoering van de richtlijn door Nederland onmogelijk was. De aanhangige wetswijzigingen terzake waren wenselijk om aan de in de richtlijn neergelegde parameters formele gelding te verlenen en om bindende aanwijzigingen te kunnen geven. Nederland gaf met het bestaande instrumentarium in de praktijk reeds uitvoering aan de richtlijn. In deze brief verschaft de Nederlandse regering nog meer gegevens over de huidige wetgeving, waaraan zij toevoegde tot nader overleg met de Commissie bereid te blijven.

Bij brief van 24 maart 1981 lichtte de permanente vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Gemeenschappen de Commissie in over de voortgang bij de behandeling van de aanhangige ontwerpen tot wetswijziging terzake.

II — Conclusies en procesverloop

1. De Commissie heeft beroep ingesteld tegen het Koninkrijk der Nederlanden bij verzoekschrift van 24 april 1981, waarin zij concludeert dat het den Hove behage:

- vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen voor het volgen van 's Raads richtlijn nr. 75/440 van 16 juni 1975, een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen;
- het Koninkrijk der Nederlanden in de proceskosten te veroordelen.

Het Koninkrijk der Nederlanden concludeert dat het den Hove behage:

- het beroep als zijnde ongegrond te verwerpen;
- de Commissie in de proceskosten te veroordelen.

2. Aan het einde van de schriftelijke procedure, die een normaal verloop heeft gehad, heeft het Hof, gehoord de advocaat-generaal, besloten de Commissie te verzoeken schriftelijk enkele vragen te beantwoorden, en de Nederlandse regering uit te nodigen vervolgens naar aanleiding van deze antwoorden schriftelijke opmerkingen te maken.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

III — Schriftelijke opmerkingen van partijen

loop van het geding noodzakelijk mocht blijken.

1. In haar *verzoekschrift* stelt de *Commissie*, dat de Nederlandse regering in haar antwoord aan de Commissie en in haar latere brieven niet betwist dat de richtlijn een wijziging van de geldende Nederlandse wettelijke regelingen noodzakelijk maakt. Uit de inhoud van deze brieven blijkt dat de wijziging van deze wettelijke regelingen nog niet heeft plaatsgevonden en dat Nederland diens-tengevolge, in strijd met artikel 10 van de richtlijn, nog niet alle voor de uitvoering van de richtlijn noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking heeft gesteld.

De opmerking in de brief van 30 november 1979, dat Nederland met het bestaande instrumentarium langs bestuurlijke weg en met het indicatief instrumentarium in de praktijk uitvoering geeft aan de richtlijn, wordt weersproken door sommige opmerkingen in diezelfde brief, volgens welke de „aanpassing van die wet noodzakelijk [is] voor de uitvoering van de richtlijn . . .” Deze gedachte valt ook niet te rijmen met het standpunt dat de Nederlandse regering heeft ingenomen in het antwoord van beide betrokken ministeries van 12 oktober 1977.

De noodzaak van bepaalde wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen blijkt ook uit een vergelijking tussen de richtlijn en de geldende Nederlandse wetgeving. Het lijkt de Commissie in dit stadium niet nodig een systematisch onderzoek in te stellen naar de verschillen tussen de Nederlandse wetgeving en de richtlijn, maar zij behoudt zich uitdrukkelijk het recht voor dit punt nader te ontwikkelen indien dit in het verdere ver-

Volgens de Commissie wil de Nederlandse regering de indruk wekken dat de feitelijke kwaliteit van de drinkwaterproductie in Nederland in sterke mate overeenkomt met de door de richtlijn beoogde, zonder evenwel te ontkennen dat deze feitelijke toestand onvoldoende ondersteund wordt door de door de richtlijn voorgeschreven bevoegdheden en bindende normen en taakomschrijvingen. Van belang voor de onderhavige procedure is niet de toestand waartoe het door de Nederlandse centrale overheid en de verschillende lagere overheidslichamen gevoerde beleid in de praktijk voert, maar het feit dat de Nederlandse wetgeving niet voorziet in alle door de richtlijn voorgeschreven instrumenten.

2. De *Nederlandse regering* constateert in haar *verweerschrift*, dat de Commissie niet heeft gereageerd op haar naar aanleiding van het met redenen omkleed advies gemaakte opmerkingen over de wijze waarop thans reeds aan de richtlijn uitvoering wordt gegeven, en niet aangeeft welke bepalingen van de richtlijn niet door Nederland worden uitgevoerd.

De Nederlandse regering heeft de Commissie reeds in de brief van de twee betrokken ministers van 12 oktober 1977 een rapport doen toekomen betreffende de kwaliteit van het oppervlaktewater bestemd voor de productie van drinkwater, waarin werd uiteengezet door welke instanties, op welke meetpunten, aan de hand van welke parameters en met welke frequentie metingen waren uitgevoerd. Uit dit rapport blijkt dat zowel de impectatieve als de richtwaarden van de richtlijn hebben gediend om de kwaliteit van het water vast te stellen en dat over de

periode van 1971-1975 alleen bij ammonium een overschrijding van die waarden is opgetreden.

De gunstige tendens tot vermindering in aanwezigheid en concentratie van de gemeten stoffen, zet zich voort. De meetgegevens op de onttrekkingsplaatsen geven thans geen overschrijding van de waarden van de richtlijn te zien. De Nederlandse regering kondigt aan, van plan te zijn de Commissie en het Hof een rapport te doen toekomen over de kwaliteit van het voor de produktie van drinkwater bestemde oppervlaktewater in de jaren 1979 en 1980 — dit rapport is inderdaad op 10 juli 1981 ter griffie van het Hof ingediend —, en voegt bij haar verweerschrift bovendien een verslag, verzorgd door Rijkswaterstaat en door de instituten van de volksgezondheid en voor de drinkwatervoorziening, van het kwaliteitsonderzoek in de rijkswateren in het derde kwartaal van 1980. Uit deze gegevens blijkt volgens haar genoegzaam dat de doelstellingen van de richtlijn in Nederland zijn gerealiseerd.

Het ontwerp tot wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren werd wenselijk geacht om een uniform stelstel te krijgen binnen een systeem waarin het waterkwaliteitsbeheer bij de gedecentraliseerde overheid berust en de centrale overheid niet bevoegd is het beleid van deze lagere overheden ten aanzien van de vergunningverlening of het stellen van kwaliteitseisen voor oppervlaktewateren rechtstreeks aan normen te binden. Een wijziging van de Waterleidingwet strekt voorts tot het creëren van een verbodsmogelijkheid voor het onttrekken van

drinkwater aan oppervlaktewater dat niet aan de eisen van de richtlijn voldoet.

In de praktijk wordt via het beheer van deze lagere instanties de facto uitvoering gegeven aan de doelstellingen van de richtlijn. Het beheer door deze lagere instanties, die gehouden zijn uitvoering te geven aan de richtlijn, geschiedt met het instrumentarium van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren: de verbodsbe-paling, de verklaring van ongenoegzaamheid, de vergunningsvoorschriften, de heffing, alle onderdelen van het totale saneringsbeleid. Om het doel van de richtlijn in Nederland te bereiken, was het niet noodzakelijk de wet aan te passen: iedere waterkwaliteitsbeheerder ontleent namelijk aan de huidige wet het instrumentarium voor het voeren van een beleid gericht op het verkrijgen van een waterkwaliteit die voldoet aan de eisen die een erkend gebruik of functie stelt. Uit het bestaan van een voorstel tot wetswijziging strekkende tot aanvulling van het bestaande instrumentarium, mag men niet afleiden dat geen uitvoering is gegeven aan de richtlijn. Deze wetswijziging strekt ertoe te komen tot een strengere normering dan de richtlijn voorschrijft. Het in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren neer te leggen instrumentarium is trouwens gebaseerd op richtlijn nr. 76/464 van 4 mei 1976, die van latere datum is dan de onderhavige richtlijn en die deze in een algemeen kader plaatst.

De bepalingen van de onderhavige richtlijn zijn door hun aard bij uitstek gericht tot de nationale autoriteiten. De Lid-Staten hebben de vrijheid zelf vorm en mid-

delen te kiezen om uitvoering te geven aan de richtlijn. De Commissie heeft niet aangetoond dat Nederland niet beschikt over het noodzakelijke instrumentarium voor de uitvoering van de richtlijn. Aan de richtlijn is in Nederland uitvoering gegeven.

3. In *repliek* stelt de *Commissie* dat de Nederlandse regering de draagwijdte van het ingestelde beroep miskent en uitgaat van onjuiste opvattingen over de aard van richtlijnen in het algemeen en van de betrokken richtlijn in het bijzonder.

De mededelingsplicht, neergelegd in artikel 10 van de richtlijn — het artikel dat aan het beroep ten grondslag ligt —, is voor de Commissie een onmisbaar hulpmiddel bij haar taak de toepassing van richtlijnen te controleren, en concreteert de algemene, in artikel 5 EEG-Verdrag opgelegde verplichting de vervulling van de taak van de Commissie te vergemakkelijken. Een algemene mededeling dat de uitvoering van de richtlijn in een bepaalde wetswijziging wordt geregeld of dat deze uitvoering reeds binnen het kader van de bestaande wetgeving is verwezenlijkt, kan niet voldoende worden geacht.

Volgens het, naar het voorbeeld van vele andere richtlijnen, in artikel 10 van de richtlijn neergelegde stelsel verloopt de controle van de Commissie op de juiste toepassing van de richtlijn in het algemeen in twee fasen.

Tijdens de eerste fase, die een algemeen en formeel onderzoek omvat, gaat de Commissie na of de Lid-Staten haar in

kennis hebben gesteld van de door hen voor de toepassing van de richtlijn nodig geachte bestaande of nieuwe maatregelen en of deze maatregelen tijdig in werking zijn getreden. Tijdens de tweede fase, die een grondig en langdurig onderzoek omvat waarbij de nationale maatregelen zeer nauwkeurig worden vergeleken met de onderscheiden voorschriften van de richtlijn, gaat de Commissie aan de hand van de door de Lid-Staten overeenkomstig artikel 10 van de richtlijn verstrekte inlichtingen na, of de uitvoering die de Lid-Staten aan de onderscheiden bepalingen van de richtlijn hebben gegeven, voldoende is.

De mededelingsplicht en het in twee fasen verlopende onderzoek naar de uitvoering van de richtlijn hebben bij niet-nakoming gevolgen voor de in artikel 169 EEG-Verdrag voorziene procedure. De niet-tijdige of onvolledige mededeling van de uitvoeringsmaatregelen vormt een niet-nakoming van artikel 10, tweede zin, van de richtlijn en kan op zichzelf reeds de inleiding van de in artikel 169 EEG-Verdrag bedoelde procedure rechtvaardigen. De niet-nakoming van artikel 10, tweede zin, van de richtlijn schept bovendien het vermoeden dat de Lid-Staat de in de eerste zin van artikel 10 vervatte uitvoeringsplicht niet is nagekomen. Wanneer de Lid-Staat de Commissie in kennis heeft gesteld van de vereiste uitvoeringsmaatregelen, maar deze niet tijdig in werking heeft gesteld, is hij niet gerechtigd dit vermoeden door tegenbewijs te weerleggen, omdat hij daardoor zijn eerdere mededeling aan de Commissie zou tegenspreken.

De Commissie kan dus op basis van dit vermoeden ook de niet-nakoming van de in artikel 10, eerste zin, bedoelde verplichting, daarin bestaande dat de Lid-Staat niet tijdig *alle* nodige uitvoeringsmaatregelen in werking heeft gesteld, in

deze inbreukprocedure betrekken, zonder te hoeven stellen of bewijzen dat de Lid-Staat bepaalde specifieke, uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen; of dit laatste het geval is, wordt pas in de tweede fase gecontroleerd. De Commissie kan hoe dan ook volstaan met aan te tonen dat althans één der bepalingen van de richtlijn niet of onjuist is uitgevoerd.

10, tweede zin, voorgeschreven kennisgeving. Ook al mogen de in de latere brieven van de Nederlandse regering vervatte nadere inlichtingen over de door de reeds bestaande Nederlandse wetgeving geboden middelen waardevolle elementen zijn bij het onderzoek naar de juiste uitvoering van de richtlijn in de tweede fase van het onderzoek van de Commissie, in het kader van het huidige geding, in de eerste fase van dit onderzoek, zijn zij niet relevant.

De Commissie heeft het onderhavige beroep ingesteld in de eerste fase van haar toezicht op de uitvoering van de richtlijn; zij heeft immers in haar verzoekschrift onweersproken gesteld, dat Nederland haar niet tijdig en overeenkomstig artikel 10, tweede zin, in kennis heeft gesteld van de getroffen uitvoeringsmaatregelen. Tussen partijen staat vast, dat Nederland deze bepaling van de richtlijn niet heeft nageleefd. De Commissie heeft dit geding beperkt tot het feit dat Nederland niet tijdig alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking heeft gesteld. Binnen dit beperkte geding zijn de stelplicht en de bewijslast van de Commissie van beperktere omvang en geldt bovendien voornoemd vermoeden.

In haar verweerschrift heeft de Nederlandse regering voor het eerst met zoveel woorden en ondubbelzinnig verklaard, dat in Nederland aan de richtlijn uitvoering was gegeven. Een dergelijke houding is onaanvaardbaar, want hiermee desavoueert zij haar eerdere houding en het daardoor bij de Commissie gewekte vertrouwen. De Commissie blijft uitgaan van het vermoeden dat Nederland niet alle uitvoeringsmaatregelen heeft getroffen, en acht zich niet verplicht uitgebreid in te gaan op alle door de Nederlandse regering aangevoerde argumenten over de huidige stand van toepassing van de richtlijn.

Dit vermoeden van niet-tijdige of onvolledige tenuitvoerlegging wordt bevestigd door de brief van de Nederlandse regering van 2 november 1977, waaruit blijkt dat de Nederlandse regering destijds in de overtuiging verkeerde dat de uitvoering van de richtlijn een aantal — summier aangeduide — maatregelen vereiste; die brief vormt dus nog niet de in artikel

De Nederlandse regering heeft het vermoeden van onvolledige toepassing van de richtlijn hoe dan ook niet weerlegd, aangenomen al dat zij een dergelijke mogelijkheid zou hebben. Hiertoe had zij voor elk van de voorschriften van de richtlijn moeten aantonen dat het reeds dwingend in de Nederlandse wetgeving was voorgeschreven. Dit bewijs ontbreekt echter in het verweerschrift.

Trouwens, zelfs als men het bestaan van dit vermoeden niet erkent, heeft de Commissie genoegzaam aangetoond dat Nederland niet alle nodige uitvoeringsmaatregelen tijdig in werking heeft gesteld, nu een feitelijke uitvoering van een gedeelte van een richtlijn voor de naleving van artikel 10 onvoldoende is. Het is duidelijk dat voor de uitvoering van de in de richtlijn neergelegde verplichtingen een aantal wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen nodig zijn en dat de uitvoering niet aan het beleid van de verschillende met het waterkwaliteitsbeheer belaste autoriteiten kan worden overgelaten. De Lid-Staten moeten de uitvoeringsmaatregelen treffen die noodzakelijk zijn om de inhoud van de richtlijn in hun rechtsorde over te nemen, en aan de verplichting om dwingende uitvoeringsbepalingen vast te stellen, kunnen zij zich niet onttrekken met te zeggen dat de richtlijn zelf hun instanties bindt en dat het beoogde praktische resultaat reeds kan worden bereikt. Uit de verschillende elementen van de brief van de Nederlandse regering van 2 november 1977 blijkt genoegzaam dat de uitvoering van de richtlijn in Nederland althans ten dele via niet bindende maatregelen is geregeld en dat de huidige wetgeving niet voorziet in alle door de richtlijn voorgeschreven instrumenten.

4. In *dupliek* ontkent de *Nederlandse regering* dat tussen partijen vaststaat dat Nederland artikel 10, tweede zin, van de richtlijn, betreffende de mededelingsplicht, heeft geschonden.

Onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds inlichtingen verstrekt in het kader van een algemene informatie-

procedure, zoals de op 5 maart 1973 door de Raad ingestelde procedure inzake wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter bescherming van het milieu (PB C 9 van 1973, blz. 1), in het kader waarvan alle bepalingen ter bescherming of verbetering van het milieu ter kennis van de Commissie werden gebracht, en anderzijds de informatie ter zake van de uitvoering van een richtlijn.

Een richtlijn is niet alleen verbindend voor de centrale overheid, maar evenzeer voor de andere met waterkwaliteitszorg belaste overheden en deze laatste kunnen hieraan uitvoering geven. In provinciale verordeningen zijn regels gesteld betreffende vergunningen, planvorming, bemonstering enzovoort, die goedkeuring door de rijksoverheid behoeven; hierdoor is de invloed van de rijksoverheid verzekerd. Met de verstrekte informatie heeft de Nederlandse regering aangetoond dat het niet nodig was alleen ter uitvoering van de richtlijn een wetswijziging te entameren.

De Nederlandse regering geeft toe, dat in de brief van 2 november 1977 de algemene informatie over de nieuwe wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in Nederland in het kader van voornoemde informatieprocedure van 5 maart 1973 en de informatie met betrekking tot de uitvoering van de richtlijn door elkaar lopen. In haar brief van 19 april 1979 heeft zij echter uitgebreidere informatie gegeven over het systeem van de Nederlandse wetgeving en heeft zij beklemtoond dat ook de bestaande Wet verontreiniging oppervlaktewateren reeds middelen bevat om aan de richtlijn uit-

voering te geven. De Nederlandse regering meent aan haar mededelingsplicht te hebben voldaan, zij het met een zekere vertraging, en behoudt zich het recht voor om tijdens de tweede fase nader in te gaan op de beweerdelijk onvoldoende uitvoering van de richtlijn.

IV — Antwoorden op de vragen van het Hof

In antwoord op de vragen die het Hof aan het eind van de schriftelijke behandeling heeft gesteld, heeft de *Commissie* onder meer uiteengezet dat in Nederland het bestaande wettelijk kader voor de toepassing van de richtlijn nog onvolledig is. Zoals immers wordt aangegeven in de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp tot wijziging van de Waterleidingwet, ontbreken er nog bepalingen tot vaststelling van de nodige maatregelen om te bewerkstellingen dat oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor de bereiding van drinkwater, ter zake van de parameters welke in de bijlage bij de richtlijn zijn aangewezen, aan bepaalde waarden voldoet; wat ook ontbreekt, is het in de richtlijn opgenomen verbod om voor de bereiding van drinkwater oppervlaktewater te gebruiken dat niet voldoet aan de door de richtlijn daaraan gestelde eisen. Evenmin zijn er uitvoeringsmaatregelen voor het vaststellen van de

toepasselijke grenswaarden (artikel 3), maatregelen om te bewerkstellingen dat het oppervlaktewater met de gestelde eisen overeenkomt (artikel 4) en betreffende de beoordeling van de meetresultaten (artikel 5), en bepalingen ter uitvoering van artikel 4, lid 3, van de richtlijn.

De *Nederlandse regering* heeft opgemerkt dat de wet tot wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren op 1 januari 1982 van kracht is geworden en dat de Commissie hiervan mededeling is gedaan bij brief van 14 januari 1982. Gelet op de huidige stand van de Nederlandse wetgeving, meent de Nederlandse regering dat er geen aanleiding bestaat de onderhavige procedure voort te zetten.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 2 maart 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Commissie, vertegenwoordigd door A. Haagsma, lid van haar juridische dienst, en de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door A. Bos, assistent juridisch adviseur bij het ministerie van Buitenlandse zaken.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 31 maart 1982 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij verzoekschrift, ingeschreven ten Hove op 24 april 1981, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet binnen de voorgeschreven termijn de nodige wettelijke en bestuurs-

rechtelijke maatregelen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 75/440 van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Staten (PB L 194 van 1975, blz. 34), de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

- 2 Ingevolge deze richtlijn, die is vastgesteld krachtens de artikelen 100 en 235 EEG-Verdrag, zijn de Lid-Staten onder meer gehouden voor alle punten waar monsters worden genomen, of voor elk punt waar dit gebeurt, de waarden vast te stellen welke van toepassing zijn op het oppervlaktewater voor de in de richtlijn vermelde fysische, chemische en microbiologische parameters, de nodige maatregelen te treffen om de kwaliteit van het oppervlaktewater in overeenstemming te brengen met deze waarden, en volgens de voorschriften van de richtlijn bemonsteringen te verrichten. Oppervlaktewater waarvan de kenmerken beneden bepaalde grenswaarden blijven, mag, behoudens in bepaalde gemotiveerde uitzonderingsgevallen die ter beoordeling aan de Commissie moeten worden voorgelegd, niet voor de produktie van drinkwater worden gebruikt.
- 3 Artikel 10 van de richtlijn bepaalt dat de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking doen treden om binnen een termijn van twee jaar volgende op de kennisgeving van de richtlijn — welke termijn op 18 juni 1977 is verstreken — aan deze richtlijn te voldoen, en dat zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis stellen.
- 4 De Commissie meent dat de Nederlandse regering niet heeft voldaan aan haar mededelingsplicht krachtens dit artikel. Wegens dit verzuim zou de Commissie in de eerste fase van haar onderzoek naar de uitvoering van de richtlijn — waarin enkel globaal wordt nagegaan of de nodige uitvoeringsmaatregelen binnen de voorgeschreven termijnen in werking zijn getreden, zonder dat deze maatregelen aan een gedetailleerd onderzoek worden onderworpen — ervan mogen uitgaan, dat de verplichting om de nodige maatregelen in werking te doen treden, niet is nagekomen.
- 5 Het onderhavige beroep betreft echter niet de niet-nakoming van de mededelingsplicht, maar de niet-nakoming van de verplichting, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking te doen treden om aan de richtlijn te voldoen.

- 6 Opgemerkt moet worden dat het aan de Commissie staat om in het kader van een procedure wegens niet-nakoming op grond van artikel 169 EEG-Verdrag het gestelde verzuim aan te tonen. Zij dient het Hof de gegevens te verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van een verzuim, en zij kan zich daarbij niet baseren op een of ander rechtsvermoeden.
- 7 Anderzijds moet er echter op worden gewezen, dat de Lid-Staten ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag verplicht zijn de Commissie de vervulling van haar taak te vergemakkelijken, welke volgens artikel 155 EEG-Verdrag onder meer bestaat in het toezien op de toepassing van de bepalingen van het Verdrag en van de bepalingen welke de instellingen krachtens het Verdrag vaststellen. Met dit doel legt de onderhavige richtlijn, in navolging van andere richtlijnen, in artikel 10 de Lid-Staten een mededelingsplicht op.
- 8 De inlichtingen die de Lid-Staten de Commissie op grond hiervan moeten verstrekken, dienen duidelijk en nauwkeurig te zijn. Zij moeten ondubbelzinnig aangeven, met welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen de Lid-Staat meent aan de verschillende uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te hebben voldaan. Bij gebreke van dergelijke inlichtingen is de Commissie niet in staat, na te gaan of de Lid-Staat de richtlijn werkelijk en volledig heeft uitgevoerd. Blijft de Lid-Staat met de nakoming van deze verplichting in gebreke, hetzij door in het geheel geen mededelingen te doen, hetzij door onvoldoende duidelijke en nauwkeurige mededelingen te verschaffen, dan kan dit op zichzelf al de instelling rechtvaardigen van een procedure ex artikel 169 EEG-Verdrag ter vaststelling van dit verzuim.
- 9 Gelet op het voorwerp van het onderhavige beroep, moeten om de gegrondheid ervan te kunnen beoordelen, de bepalingen van de richtlijn worden vergeleken met de bestaande Nederlandse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, waarmee de Nederlandse regering meent uitvoering te hebben gegeven aan de richtlijn.
- 10 In dit verband dient te worden vastgesteld, dat de Commissie, in antwoord op een vraag die het Hof aan het eind van de schriftelijke behandeling heeft gesteld, heeft verklaard dat, blijkens de memorie van toelichting op het wetsontwerp tot wijziging van de Nederlandse Waterleidingwet, thans in

Nederland bepalingen ontbreken waarin de nodige maatregelen zijn vastgesteld om te bewerkstelligen dat oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor de bereiding van drinkwater, met betrekking tot de parameters welke in de bijlage bij de richtlijn zijn aangewezen, voldoet aan bepaalde waarden, alsmede bepalingen die voor de produktie van drinkwater het gebruik verbieden van oppervlaktewater, dat niet aan de daaraan door de richtlijn gestelde eisen voldoet; de Nederlandse wetgeving zou dus nog geen uitvoeringsbepalingen bevatten van de artikelen 3, 4 en 5 van de richtlijn. De Nederlandse regering heeft dit noch in haar reactie op dit antwoord van de Commissie, noch tijdens de mondelinge behandeling betwist en heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd waaruit zou kunnen worden afgeleid dat dergelijke bepalingen thans reeds in Nederland bestaan.

- 11 De Nederlandse regering heeft erop gewezen, dat het waterkwaliteitsbeheer in Nederland via een gedecentraliseerd stelsel plaatsvindt. De regionale en plaatselijke overheden rechtstreeks zijn gebonden aan de bepalingen van de richtlijn en zij zouden deze onder controle van de nationale instanties bij het concrete waterkwaliteitsbeheer uitvoeren.
- 12 Iedere Lid-Staat heeft weliswaar de vrijheid de bevoegdheden intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen, maar dit ontslaat hem niet van de verplichting, de bepaling van de richtlijn om te zetten in dwingende bepalingen van intern recht. De onderhavige richtlijn, die onder meer krachtens artikel 100 EEG-Verdrag is vastgesteld, beoogt op haar toepassingsgebied de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten nader tot elkaar te brengen. Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard naar goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd, kunnen niet worden beschouwd als een juiste uitvoering van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichting.
- 13 Niets van hetgeen de Nederlandse regering heeft aangevoerd, rechtvaardigt de conclusie dat hetzij door de nationale overheid hetzij door de regionale of plaatselijke overheden daadwerkelijk dwingende bepalingen zijn vastge-

steld om voor alle punten waar monsters worden genomen, of voor elk van die punten, de waarden vast te stellen welke van toepassing zijn op het oppervlaktewater voor alle in de bijlage bij de richtlijn genoemde parameters, om te bewerkstelligen dat de kwaliteit van het oppervlaktewater in overeenstemming is met die waarden en om het gebruik van water dat niet aan de in de richtlijn genoemde kenmerken voldoet, voor de produktie van drinkwater te verbieden. Wat in het bijzonder het indicatief meerjarenprogramma betreft, waarnaar de Nederlandse regering in haar briefwisseling met de Commissie tijdens de administratieve procedure heeft verwezen en waarin, volgens haar zeggen, de normen van de richtlijn waren overgenomen, dit vormde destijds voor de waterkwaliteitsbeheerders niet meer dan een eenvoudige leidraad zonder dwingend rechtskarakter. Voor de uitvoering van de richtlijn kon dit programma dus niet voldoende worden geacht.

- 14 In haar schriftelijke reactie op de antwoorden van de Commissie op de door het Hof vóór de terechtzitting gestelde vragen, alsook ter terechtzitting zelf, heeft de Nederlandse regering nog gewezen op een op 1 januari 1982 in werking getreden wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, daarbij stellend dat dankzij deze wijziging het indicatief meerjarenprogramma een volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn mogelijk maakte. Ter terechtzitting heeft de Commissie onder volledige handhaving van haar conclusies verklaard, dat deze wetswijziging, aangevuld met enkele bestuursrechtelijke maatregelen, voor een goede uitvoering van de richtlijn zou kunnen zorgen. Zonder dat behoeft te worden nagegaan of het verzuim door het enkele feit van deze wijziging geheel kon worden gezuiverd, moet dienaangaande worden opgemerkt, dat de voor de volledige toepassing van de richtlijn noodzakelijke maatregelen niet binnen de gestelde termijnen zijn getroffen en in ieder geval ontbraken op het moment waarop het onderhavige beroep is ingesteld.
- 15 Uit het voorgaande volgt, dat het Koninkrijk der Nederlanden niet binnen de gestelde termijnen de nodige maatregelen in werking heeft doen treden om de volledige uitvoering van de onderhavige richtlijn te verzekeren, en dat moet worden vastgesteld dat het de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- 16 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verweerder in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende,

verstaat:

1. Het Koninkrijk der Nederlanden is de krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap op hem rustende verplichtingen niet nagekomen, door niet binnen de gestelde termijnen de nodige bepalingen in werking te doen treden om de volledige uitvoering te verzekeren van richtlijn nr. 75/440 van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor produktie van drinkwater in de Lid-Statens.
2. Het Koninkrijk der Nederlanden wordt in de kosten veroordeeld.

Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait	
Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Koopmans	Everling

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 mei 1982.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl

Hoofdadministrateur

De president

J. Mertens de Wilmars