

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

6 oktober 2009*

In zaak C-335/07,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 16 juli 2007,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door I. Koskinen, L. Parpala, M. Patakia en S. Pardo Quintillán als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Republiek Finland, vertegenwoordigd door J. Heliskoski en A. Guimaraes-Purokoski als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Fins.

ondersteund door:

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk als gemachtigde,

interveniënt,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, A. Ó Caoimh, J. Klučka, U. Löhmus
en A. Arabadjiev (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 februari 2009,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 maart 2009,

het navolgende

Arrest

- 1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Finland, door geen doeltreffender behandeling te eisen voor alle afvalwater van agglomeraties met een inwonerequivalent (i.e.) van meer dan 10 000, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, leden 2, 3 en 5, van richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/15/EG van de Commissie van 27 februari 1998 (PB L 67, blz. 29; hierna: „richtlijn 91/271”).

Toepasselijke bepalingen

Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied

- 2 Naast enkele lidstaten en de Russische Federatie is de Europese Gemeenschap verdragsluitende partij bij het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied (Verdrag van Helsinki als herzien in 1992) (PB 1994, L 73, blz. 20; hierna: „Oostzeeverdrag”), dat is aangenomen bij besluit 95/157/EG van de Raad van 21 februari 1994 inzake de sluiting, namens de Gemeenschap, van het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied (Verdrag van Helsinki als herzien in 1992) (PB L 73, blz. 19).

Gemeenschapsregeling

- 3 Volgens artikel 1 ervan betreft richtlijn 91/271 het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken, en heeft zij tot doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van bovengenoemde soorten afvalwater.
- 4 Artikel 2 van deze richtlijn luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) stedelijk afvalwater: huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater en/of afvloeiend hemelwater;

[...]

- 4) agglomeratie: een gebied waar de bevolking en/of de economische activiteiten voldoende geconcentreerd zijn om stedelijk afvalwater op te vangen en naar een stedelijke waterzuiveringsinstallatie of een definitieve lozingsplaats af te voeren;
- 5) opvangsysteem: een systeem van leidingen waardoor stedelijk afvalwater wordt opgevangen en afgevoerd;

- 6) 1 i.e. (inwonerequivalent): de biologisch afbreekbare organische belasting met een biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen (BZV5) van 60 g zuurstof per dag;

[...]

- 8) secundaire behandeling: behandeling van stedelijk afvalwater door middel van een proces waarbij in het algemeen biologische behandeling met secundaire bezinking plaatsvindt of een ander proces dat het mogelijk maakt de in tabel 1 van bijlage I vermelde eisen in acht te nemen;

- 9) toereikende behandeling: behandeling van stedelijk afvalwater door middel van een proces en/of afvoersysteem waardoor de ontvangende wateren na de lozing aan de relevante kwaliteitsdoelstellingen en aan de relevante bepalingen van deze en andere communautaire richtlijnen voldoen;

[...]

- 11) eutrofiëring: een verrijking van het water door nutriënten, vooral stikstof- en/of fosforverbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen met als gevolg een ongewenste verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen en een verslechtering van de waterkwaliteit;

[...]

13) kustwateren: de wateren buiten de laagwaterlijn of de grens van het estuarium aan de zeezijde.”

- 5 De algemene regels voor het in deze richtlijn bedoelde afvalwater zijn te vinden in artikel 4 van deze richtlijn. Artikel 4, lid 1, luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terecht komt vóór lozing [...] aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces wordt onderworpen [...]”

- 6 In artikel 5 van richtlijn 91/271 is bepaald:

„1. De lidstaten wijzen voor de toepassing van lid 2 volgens de in bijlage II genoemde criteria uiterlijk op 31 december 1993 kwetsbare gebieden aan.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing in kwetsbare gebieden uiterlijk op 31 december 1998 voor alle lozingen van agglomeraties met meer dan 10 000 i.e. aan een behandeling wordt onderworpen die verder gaat dan de in artikel 4 bedoelde behandeling.

3. Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties als bedoeld in lid 2 dienen te voldoen aan de toepasselijke eisen van bijlage I, B. [...]

4. Bij wijze van alternatief behoeven de eisen voor afzonderlijke installaties genoemd in de leden 2 en 3 niet te worden toegepast in kwetsbare gebieden, indien kan worden aangetoond dat het minimumpercentage van de vermindering van de totale vracht voor alle stedelijke waterzuiveringsinstallaties in dat gebied ten minste 75 % voor totaal fosfor en ten minste 75 % voor totaal stikstof bedraagt.

5. Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties die in de relevante afwateringsgebieden van kwetsbare gebieden gelegen zijn en een bijdrage leveren tot de verontreiniging van die gebieden zijn onderworpen aan de bepalingen van de leden 2, 3 en 4.

[...]

8. Een lidstaat behoeft geen kwetsbare gebieden in de zin van deze richtlijn aan te wijzen, indien hij op zijn gehele grondgebied de in de leden 2, 3 en 4 omschreven behandeling toepast.”

7 Bijlage I, B, leden 2 en 3, bij deze richtlijn luidt als volgt:

„2. Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties die overeenkomstig de artikelen 4 en 5 moeten worden behandeld, moeten voldoen aan de eisen van tabel 1.

3. Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties in kwetsbare gebieden die onderhevig zijn aan eutrofiëring als vermeld in bijlage II, A, sub a, moeten bovendien voldoen aan de eisen van tabel 2.”

8 In tabel 2 van bijlage I staat:

„Tabel 2: Eisen voor lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties in kwetsbare gebieden die onderhevig zijn aan eutrofiëring, zoals vermeld in bijlage II, deel A, [sub] a. Afhankelijk van de lokale situatie kan worden gekozen voor toepassing van één of beide parameters. De concentratie of het verminderingspercentage moet worden toegepast.”

9 Volgens de tweede ingang van deze tabel moet het stikstoftotaal ofwel een maximumconcentratie van 15 mg/l voor agglomeraties met 10 000 tot 100 000 i.e. en 10 mg/l voor grotere agglomeraties hebben, ofwel het voorwerp zijn van een minimaal percentage van vermindering van 70 à 80 %.

10 In bijlage II, A, sub a, tweede alinea, van richtlijn 91/271 is bepaald:

„De volgende elementen kunnen in aanmerking worden genomen wanneer wordt bepaald welke nutriënten door verdere behandeling moeten worden verminderd:

i) meren en in meren/reservoirs/gesloten baaien uitmondende rivieren waarin een geringe wateruitwisseling wordt vastgesteld, waardoor accumulatie kan optreden. In deze gebieden moet ook de fosfor uit het afvalwater worden verwijderd, tenzij kan worden aangetoond dat de verwijdering daarvan geen effect heeft op het

eutrofiëringsniveau. Waar lozingen van grote agglomeraties plaatsvinden, kan ook de verwijdering van stikstof worden overwogen;

- ii) estuaria, baaien en andere kustwateren waarin een geringe wateruitwisseling wordt vastgesteld of die grote hoeveelheden nutriënten ontvangen. Lozingen van kleine agglomeraties zijn in deze gebieden meestal van minder belang, maar voor grote agglomeraties moeten ook fosfor en/of stikstof worden verwijderd, tenzij kan worden aangetoond dat de verwijdering daarvan geen effect heeft op het eutrofiëringsniveau.”

Nationale regeling

- 11 Krachtens artikel 4 van besluit nr. 365/1994 van de Finse Raad van ministers van 19 mei 1994 inzake de behandeling van uit de algemene leidingen en bepaalde bedrijfstakken afkomstig afvalwater dat in het water wordt geloosd en inzake de behandeling van afvalwater van de industrie dat in de algemene leidingen terechtkomt, worden alle Finse aquatische milieus als kwetsbare gebieden in de zin van richtlijn 91/271 aangewezen.
- 12 Uit de beschrijving van de nationale regeling in de stukken van de Republiek Finland blijkt dat alle Finse zuiveringsinstallaties die het stedelijke afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 100 behandelen, moeten beschikken over een milieuvergunning, die na een beoordeling per geval wordt afgegeven. Bij deze beoordeling wordt steeds rekening houden met de toestand van de wateren en met de invloed die het stedelijke afvalwater daarop heeft.
- 13 In het kader van haar beoordeling beschikt de met milieuvergunningen belaste instantie, voor de zuiveringsinstallaties die het stedelijke afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 4 000 behandelen, over deskundigheid op het gebied van het

milieurecht en over wetenschappelijke en technische deskundigheid. Zij moet rekening houden met de informatie die zij in het kader van de vergunningprocedure ontvangt, daaronder begrepen het advies van het betrokken ympäristökeskus (milieucentrum).

- 14 Dit laatste heeft met name als taak, toe te zien op het algemene belang op milieugebied. In de adviezen die het de met milieuvergunningen belaste instantie verstrekt, moet het een vermindering van de stikstofbelasting voorstellen wanneer dit, gelet op de plaatselijke situatie en de recentste wetenschappelijke kennis, voor het milieu noodzakelijk is. In beginsel moet het verzoek tot vermindering van de stikstofbelasting worden gericht tot alle zuiveringsinstallaties voor afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen rechtstreeks terechtkomen in de gebieden zuidelijk van Kvarken (Merenkurkku), dat is gelegen aan de grens tussen de Botnische Baai (Perämeri) en de Botnische Zee (Selkämeri), welke samen de Botnische Golf (Pohjanlahti), een arm van de Oostzee, vormen.

Precontentieuze procedure

- 15 Bij brief van 1 juli 2002 heeft de Commissie, die van oordeel was dat verder gaande behandeling in de zin van artikel 5, leden 2, 3 en 5, van richtlijn 91/271 (hierna: „tertiaire behandeling”) van zowel stikstof als fosfor noodzakelijk was in alle Finse agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die in de in de Oostzee uitmondende afwateringsgebieden zijn gelegen, de Republiek Finland aangemaand om aan artikel 5 van richtlijn 91/271 te voldoen.
- 16 In haar brief van 27 augustus 2002 heeft de Republiek Finland betoogd dat zij aan richtlijn 91/271 voldeed. Zij heeft aangevoerd dat de stikstofbelasting wordt verminderd wanneer dat, steeds gelet op de toestand van de ontvangende wateren, noodzakelijk wordt geacht, zoals bedoelde richtlijn eist.

- 17 Op 1 april 2004 heeft de Commissie de Republiek Finland krachtens artikel 226, eerste alinea, EG een met redenen omkleed advies gestuurd waarin zij heeft geconcludeerd dat de Republiek Finland, door geen doeltreffender behandeling te eisen voor het afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000, de krachtens artikel 5, leden 2, 3 en 5, van richtlijn 91/271 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, en zij heeft deze lidstaat daarbij verzocht binnen twee maanden vanaf de ontvangst van het met redenen omkleed advies de in dit advies bedoelde maatregelen te treffen.
- 18 Omdat zij van oordeel was dat het antwoord van de Finse autoriteiten op dit met redenen omkleed advies niet bevredigend was, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.
- 19 Bij beschikking van de president van het Hof van 7 augustus 2008 is het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Finland.

Beroep

Argumenten van partijen

- 20 De Commissie voert aan dat aangezien het gehele Finse aquatische milieu uit kwetsbare gebieden in de zin van richtlijn 91/271 bestaat, de verplichting om ervoor te zorgen dat alle stedelijke afvalwater dat in de opvangsystemen terechtkomt, alvorens het wordt geloosd aan een behandeling wordt onderworpen die verder gaat dan die van artikel 4 van deze richtlijn voor alle lozingen van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000, geldt voor het gehele Finse grondgebied.

- 21 In die omstandigheden vloeit uit richtlijn 91/271 voort dat stikstof aan een tertiaire behandeling moet worden onderworpen in alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van de Finse agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die in de kustgebieden en in de afwateringsgebieden van de Oostzee zijn gelegen.
- 22 De Commissie is van mening dat de vervulling van de doelstelling van richtlijn 91/271 vereist dat alle lozingen van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die in de Oostzee terechtkomen, zowel voor fosfor als voor stikstof worden behandeld. Een dergelijke behandeling beperkt de migratie van stikstof naar het centrum van de Oostzee, de Finse Golf (Suomenlahti), de zee van de Archipel (Saaristomeri) en sommige delen van de Botnische Zee, en dus de eutrofiëring van deze gebieden. Volgens de Commissie hebben de Finse autoriteiten niet aangetoond dat de beslissing om niet in alle betrokken waterzuiveringsinstallaties een tertiaire behandeling van stikstof te verrichten, geen invloed had op de eutrofiëring van bedoelde gebieden.
- 23 De Republiek Finland merkt op dat het stedelijke afvalwater van alle Finse agglomeraties in biochemische installaties wordt behandeld en dat deze waterzuiveringsinstallaties een milieuvergunning moeten verkrijgen. Een essentieel onderdeel van de procedure voor de afgifte van deze vergunning is de raadpleging van de regionale milieucentra en het staat aan deze laatste om steeds wanneer dat voor de bescherming van het milieu noodzakelijk is, een vermindering van de stikstofbelasting aan te bevelen. Bij de regelmatige herbeoordeling waaraan alle milieuvergunningen zijn onderworpen, wordt bovendien bij de beoordeling van de noodzaak om de stikstofbelasting te verminderen, rekening gehouden met de plaatselijke situatie, zoals richtlijn 91/271 voorschrijft.
- 24 De Republiek Finland stelt dat stikstof in het grootste deel van haar binnenwateren, die uit meren en rivieren bestaan, geen invloed op de eutrofiëring heeft, aangezien fosfor het nutriënt is dat de eutrofiëring regelt. Volgens de Republiek Finland is stikstof in alle Finse maritieme gebieden evenmin een nutriënt dat de eutrofiëring regelt.

- 25 In die omstandigheden betwist de Republiek Finland dat richtlijn 91/271 de vermindering van de stikstofbelasting in alle afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 voorschrijft. Volgens de eisen van tabel 2 van bijlage I bij die richtlijn is de vraag of het al dan niet noodzakelijk is om de stikstofbelasting te verminderen, immers „[a]fhankelijk van de lokale situatie”. De Commissie toont niet aan dat wanneer richtlijn 91/271 de vermindering van de stikstofbelasting eist, de Finse autoriteiten deze vermindering niet ook hebben geëist, dit in het kader van de beoordeling die voor elke zuiveringsinstallatie voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 100 wordt verricht met het oog op de toekenning of de vernieuwing van de overeenkomstig de nationale regeling vereiste milieuvergunning.
- 26 Overigens betoogt de Republiek Finland dat de in tabel 2 van bijlage I bij richtlijn 91/271 vermelde „lokale situatie” is beperkt tot het aquatische gebied waarin de uitstoot van de waterzuiveringsinstallaties tot de in deze richtlijn bedoelde schade kan leiden. Bovendien is het vereiste dat de stikstofbelasting steeds moet worden verminderd overeenkomstig de in deze tabel bepaalde waarden, los van de invloed ervan op de aquatische milieus, in strijd met het evenredigheidsbeginsel.
- 27 Daarenboven voert de Republiek Finland drie hoofdredenen aan ter rechtvaardiging van haar praktijk waarbij de noodzaak tot vermindering van de stikstofbelasting per geval wordt beoordeeld voor elke waterzuiveringsinstallatie waarvoor overeenkomstig de nationale regeling een milieuvergunning is vereist. Deze lidstaat betoogt in de eerste plaats dat de vermindering van de stikstofbelasting in het stedelijke afvalwater in bepaalde gevallen geen invloed op de eutrofiëring van de Oostzee heeft omdat er retentie van stikstof door de meren en rivieren plaatsvindt. In de tweede plaats is niet uitgesloten dat de vermindering van de stikstofbelasting in bepaalde omstandigheden schadelijke gevolgen voor de toestand van de wateren heeft, in het bijzonder doordat bepaalde schadelijke algen daardoor gaan bloeien. De Republiek Finland merkt in de derde plaats op dat de geringe migratie van stikstof van de Botnische Baai, die geen tekenen van eutrofiëring vertoont en waarin stikstof niet het beperkende nutriënt is, naar andere maritieme gebieden, niet kan worden geacht schade in de zin van richtlijn 91/271 te veroorzaken in de betrokken gebieden.

Beoordeling door het Hof

- 28 Uit artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/271 volgt dat alle stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 dat in een kwetsbaar gebied terechtkomt, uiterlijk op 31 december 1998 verder gaand moest worden behandeld dan artikel 4 van deze richtlijn voorschrijft.
- 29 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat er van een lozing in de zin van artikel 5, lid 2, van richtlijn 91/271 sprake is, onafhankelijk van het feit of het afvalwater rechtstreeks of indirect in een kwetsbaar gebied wordt geloosd (zie in die zin arrest van 25 april 2002, Commissie/Italië, C-396/00, Jurispr. blz. I-3949, punten 29-32). Zoals de advocaat-generaal in punt 72 van haar conclusie heeft opgemerkt, strookt dit met het hoge niveau van bescherming dat het communautaire milieubeleid volgens artikel 174, lid 2, EG nastreeft.
- 30 De aanwijzing van kwetsbare gebieden kan volgens bijlage II, A, bij richtlijn 91/271 worden gebaseerd op de eutrofiëring, de winning van drinkwater of de eisen van andere richtlijnen.
- 31 In casu staat vast dat de Republiek Finland in 1994 al haar wateren als voor eutrofiëring kwetsbare gebieden heeft aangewezen en dat alle waterzuiveringsinstallaties van deze lidstaat rechtstreeks of indirect in deze gebieden lozen.
- 32 Bovendien bepaalt artikel 5, lid 3, van richtlijn 91/271 aan welke regels de tertiaire behandeling van lozingen moet voldoen in dergelijke kwetsbare gebieden. Uit deze bepaling, gelezen in samenhang met de bepalingen waarnaar zij verwijst, volgt dat de lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater in kwetsbare gebieden die aan eutrofiëring onderhevig zijn, beantwoorden aan de voorschriften van tabel 2 van bijlage I bij deze richtlijn.

- 33 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat deze voorschriften gelden onder voorbehoud van de bepalingen van bijlage II, A, sub a, tweede alinea, bij richtlijn 91/271 (arrest van 23 september 2004, Commissie/Frankrijk, C-280/02, Jurispr. blz. I-8573, punten 104 en 105). Zo schrijft punt ii van deze bepaling voor kustwateren waarin een geringe wateruitwisseling wordt vastgesteld of die grote hoeveelheden nutriënten ontvangen, voor grote agglomeraties, de verwijdering van fosfor en/of stikstof voor, tenzij wordt aangetoond dat deze verwijdering geen invloed zal hebben op het eutrofiëringsniveau.
- 34 Tabel 2 van bijlage I bij deze richtlijn betreft de vermindering van fosfor en stikstof in stedelijk afvalwater. Volgens het opschrift van deze tabel worden afhankelijk van de plaatselijke situatie één of beide parameters toegepast. Het is immers de plaatselijke situatie die bepaalt of stikstof of fosfor of beide stoffen moeten worden verminderd. De lidstaat kan er dan voor kiezen om de concentratiewaarde of het verminderingspercentage toe te passen.
- 35 Gepreciseerd moet worden dat de Commissie en de Republiek Finland het eens zijn over het feit dat de eutrofiëring van de Oostzee een groot milieuprobleem vormt, en dat dit verschijnsel wordt veroorzaakt door een grotere concentratie stikstof en fosfor, twee stoffen die echter onontbeerlijk zijn voor het mariene leven.
- 36 Zoals de Commissie zelf heeft gesteld, verschilt het mechanisme voor de beperking van de eutrofiëring door stikstof en/of fosfor aanzienlijk van het ene maritieme gebied van de Oostzee naar het andere en zelfs binnen eenzelfde gebied. Er bestaat dus geen eenvormige oplossing voor het probleem van de eutrofiëring die voor de gehele Oostzee geldt.
- 37 Uit de door partijen ingediende opmerkingen blijkt dat over het algemeen één van de nutriënten, zij het fosfor of stikstof, minder aanwezig is dan de andere en dat deze afwezigheid de algenproductie beperkt. Deze stof wordt dan ook „beperkende factor” genoemd. De wateren van een gebied kunnen kwetsbaar zijn voor de lozing van één van

deze stoffen of voor de lozing van beide stoffen. Door fosfor en/of stikstof naargelang de kwetsbaarheid van die wateren te verminderen, kan de algenproductie dus worden beperkt.

- 38 In die omstandigheden moeten voor verschillende delen van de Oostzee andere maatregelen worden getroffen om de eutrofiëring te verminderen. Richtlijn 91/271 bepaalt in dit verband dat de lidstaten op basis van de plaatselijke situatie beoordelen welke stoffen — fosfor en/of stikstof — de eutrofiëring in de hand werken en overeenkomstig deze beoordeling passende behandelingsmaatregelen nemen.
- 39 Zoals de Republiek Finland heeft betoogd, verlangt richtlijn 91/271 dus niet automatisch een vermindering van de stikstofbelasting, ook niet wanneer de lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater in ontvangende wateren in een kwetsbaar gebied terechtkomen. De kwetsbaarheid van deze ontvangende wateren, gecombineerd met een onderzoek van de plaatselijke situatie, bepaalt of de stikstof en/of de fosfor moeten worden verminderd.
- 40 Bijgevolg kan de uitlegging van de Commissie dat op basis van de enkele omstandigheid dat de lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater in een kwetsbaar gebied terechtkomen, kan worden geoordeeld dat richtlijn 91/271 een tertiaire behandeling van stikstof verlangt, niet worden aanvaard. Overeenkomstig artikel 5, lid 5, van deze richtlijn hangt de verplichting om de stikstofbelasting te verminderen af van de mate waarin de lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater die in de afwateringsgebieden van kwetsbare gebieden zijn gelegen, de verontreiniging van deze gebieden in de hand werken.
- 41 Aangezien de beperkende factor niet alleen tegen de achtergrond van de kwetsbaarheid van de ontvangende wateren, maar ook van het bestaan van verontreinigende gevolgen van de lozingen voor deze wateren wordt bepaald, kan niet worden gesteld, zoals de Commissie in wezen doet, dat aangezien de eigenlijke Oostzee wegens zowel stikstof als fosfor aan sterke eutrofiëring onderhevig is, en de meeste Finse binnenwateren in deze

zee afvloeien, zowel de meren als de rivieren en de Finse kustwateren moeten worden geacht kwetsbaar te zijn voor de lozing van de twee stoffen.

42 Gelet op het voorgaande bevat richtlijn 91/271, anders dan de Commissie betoogt, geen algemene verplichting om een tertiaire behandeling op te leggen van de stikstof in de lozingen van alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000.

43 Aangezien richtlijn 91/271 vereist dat fosfor en/of stikstof naargelang de plaatselijke situatie, te weten de kwetsbaarheid van de ontvangende wateren voor de lozing van het ene en/of het andere nutriënt, en het bestaan van verontreinigende gevolgen van de lozingen voor deze wateren, worden verminderd, kunnen de betrokken waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen in eenzelfde afwateringsgebied terechtkomen, samen worden onderzocht.

44 Bovendien zijn de — rechtstreekse of indirecte — lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater die in hetzelfde afwateringsgebied van een kwetsbaar gebied zijn gelegen, krachtens artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/271 alleen onderworpen aan de eisen voor kwetsbare gebieden indien deze lozingen de verontreiniging van dat gebied in de hand werken. Er moet dus sprake zijn van een causaal verband tussen die lozingen en de verontreiniging van de kwetsbare gebieden.

45 Tegen de achtergrond van die overwegingen moet worden onderzocht of de Commissie heeft aangetoond dat er een dergelijk causaal verband is.

46 Er moet immers aan worden herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG aan de Commissie staat, de gestelde niet-nakoming aan te tonen. Zij moet het Hof de informatie verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van deze niet-nakoming, en kan zich daarbij niet baseren op een of ander vermoeden (zie met name arresten van 25 mei

1982, Commissie/Nederland, 96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 6, en 26 april 2007, Commissie/Italië, C-135/05, Jurispr. blz. I-3475, punt 26).

47 Wanneer de Commissie voldoende bewijs van bepaalde feiten op het grondgebied van de verwerende lidstaat heeft aangevoerd, moet deze lidstaat bovendien de aldus overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd bestrijden (zie in die zin arresten van 22 september 1988, Commissie/Griekenland, 272/86, Jurispr. blz. 4875, punt 21, en 9 november 1999, Commissie/Italië, C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punten 84 en 86).

48 Zoals uit het dossier blijkt, zijn de Finse waterzuiveringsinstallaties verdeeld over afwateringsgebieden waarvan de ontvangende wateren ten eerste de Botnische Golf, die zelf is onderverdeeld in twee maritieme gebieden, te weten de Botnische Baai en de Botnische Zee, ten tweede de eigenlijke Oostzee en ten derde de Finse Golf zijn.

49 In die omstandigheden moet worden onderzocht of de Commissie heeft aangetoond dat de stikstoflozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die in de relevante afwateringsgebieden van bovenvermelde maritieme gebieden zijn gelegen, eutrofiëring van deze gebieden in de hand werken.

Waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen in de Botnische Golf terechtkomen

50 Sommige van de zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater waarvan de lozingen in de Botnische Golf terechtkomen, lozen rechtstreeks of indirect in de Botnische Baai, andere installaties lozen rechtstreeks of indirect in de Botnische Zee. De betrokken waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen in hetzelfde afwateringsgebied terechtkomen, kunnen dus samen worden onderzocht.

— Waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen rechtstreeks in de Botnische Baai of in het afwateringsgebied daarvan terechtkomen

51 Partijen zijn het erover eens dat de Botnische Baai het enige grote gebied van de Oostzee is dat over het algemeen niet aan eutrofiëring onderhevig is. Bovendien geeft de Commissie toe dat fosfor de beperkende factor in de Botnische Baai is. De Republiek Finland voert overigens aan dat wanneer de met milieuvergunningen belaste instantie van oordeel is dat de plaatselijke situatie het vereist, de verwijdering van stikstof ook wordt opgelegd in de afvalwaterzuiveringsinstallaties die langs de Botnische Baai zijn gelegen.

52 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat de Republiek Finland gezien de situatie in de Botnische Baai een tertiaire behandeling van stikstof moest opleggen in alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen in de Botnische Baai terechtkomen.

— Waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen rechtstreeks in de Botnische Zee of in het afwateringsgebied daarvan terechtkomen

53 Partijen zijn het niet eens over de aanwezigheid van eutrofiëring en de bepaling van de beperkende factor in de Botnische Zee en over het bestaan en de eventuele gevolgen van een stikstoftransport van de Botnische Golf tot aan de eigenlijke Oostzee.

Aanwezigheid van eutrofiëring en bepaling van de beperkende factor in de Botnische Zee

- 54 Volgens de resultaten van de door de Republiek Finland bij het dossier gevoegde studies, is de Botnische Golf, daaronder begrepen de Botnische Zee, het enige subgebied van de Oostzee dat geen duidelijke tekenen van eutrofiëring vertoont.
- 55 De Commissie baseert haar stelling dat stikstof een aanzienlijke beperkende factor voor de eutrofiëring van de Botnische Zee is, op een verslag dat in 2004 op haar verzoek door het Water Research Center is opgesteld over de omzetting van richtlijn 91/271 in Finland (hierna: „verslag van 2004”).
- 56 Uit dit verslag vloeit echter voort dat eutrofiëring over het algemeen niet als een probleem wordt beschouwd in de Botnische Zee, meer bepaald in de open wateren van de Botnische Golf. Bovendien stelt dit verslag dat de zee van de Archipel uit het oogpunt van eutrofiëring een overgangsgebied is tussen de Finse Golf en de Botnische Golf. De waterkwaliteit is er voor het overgrote deel als bevredigend beschreven.
- 57 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie niet heeft aangetoond dat stikstof een aanzienlijke beperkende factor voor de eutrofiëring in de open wateren van de Botnische Zee is.
- 58 Met betrekking tot de kustgebieden bevestigt het verslag van 2004 dat deze aan eutrofiëring onderhevig zijn door de geringe wateruitwisseling en de hoge nutriëntenbelasting in deze wateren. Bovendien stelt dit verslag dat stikstof een beperkende factor in de Finse kustwateren neigt te zijn.

- 59 In dit verband moet rekening worden gehouden met punt ii van bijlage II, A, sub a, tweede alinea, bij richtlijn 91/271, waarin staat dat in de kustgebieden lozingen van kleine agglomeraties over het algemeen van weinig belang zijn, maar dat voor grote agglomeraties fosfor en/of stikstof moeten worden verwijderd, tenzij kan worden aangetoond dat deze verwijdering geen invloed zal hebben op het eutrofiëeringsniveau.
- 60 De Republiek Finland heeft betoogd dat, wat de afvalwaterzuiveringsinstallaties langs de Botnische Golf betreft, de stikstof in het afvalwater niet algemeen kan worden geacht schade in de zin van bedoelde richtlijn te veroorzaken, met name omdat er stikstofretentie plaatsvindt.
- 61 Overigens heeft de Republiek Finland gesteld, zonder dat de Commissie tegenbewijs levert, dat slechts 0,3 % van de totale hoeveelheid stikstof die jaarlijks in de Botnische Zee wordt geloosd, afkomstig is van het stedelijke afvalwater dat daar vanuit de Botnische Baai terechtkomt. Bovendien is de invloed die de verwijdering van stikstof in de Botnische Golf op het eutrofiëeringsniveau van de eigenlijke Oostzee heeft, volgens deze lidstaat zo onbeduidend dat de statistieken deze niet kunnen vatten.
- 62 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat de Republiek Finland gezien de situatie in de Botnische Zee een tertiaire behandeling moest opleggen van de stikstof in de lozingen van alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die in de Botnische Zee terechtkomen.

Bestaan en eventuele gevolgen van een stikstoftransport van de Botnische Golf tot aan de eigenlijke Oostzee

- 63 De Commissie voert aan dat hoe dan ook een aanzienlijke hoeveelheid nutriënten wordt getransporteerd tussen de diverse mariene bekkens. Zo vloeit 62 % van de totale

hoeveelheid stikstof die rechtstreeks of indirect in de Botnische Baai wordt geloosd, vervolgens naar de Botnische Zee, een maritiem gebied waarin stikstof een belangrijke beperkende factor is.

- 64 Het is juist dat, zoals de Commissie en de Republiek Finland betogen, de verplichting om stikstof te behandelen, uit algemeen oogpunt moet worden beoordeeld, waarbij zowel met de kwetsbaarheid van de binnenwateren als met de kwetsbaarheid van de ontvangende kustwateren rekening moet worden gehouden. Het begrip afwateringsgebied kent echter grenzen. In dit verband heeft de Commissie ter terechtzitting toegegeven dat, anders dan uit haar repleik volgt, zij niet beweert dat de Botnische Baai en de Botnische Zee als afwateringsgebieden van de eigenlijke Oostzee kunnen worden beschouwd.
- 65 Bovendien betwist de Republiek Finland niet dat stikstof tussen verschillende maritieme gebieden circuleert, maar zij betoogt dat daaruit niet kan worden afgeleid dat de plaatselijke situatie voor alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die langs deze maritieme gebieden zijn gelegen, een stikstofvermindering eist.
- 66 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat de Oostzee een ondiepe zee is, hetgeen de wateruitwisseling niet ten goede komt. Daarenboven is, zoals in punt 77 van het arrest van 6 oktober 2009, Commissie/Zweden (C-438/07, Jurispr. blz. I-9517), uitgesproken op dezelfde dag als het onderhavige arrest, is erkend, de wateruitwisseling tussen de Botnische Baai en de Botnische Zee beperkt door natuurlijke hindernissen ten noorden van de archipel van Kvarken. De Botnische Baai en de Botnische Zee zijn immers met elkaar verbonden door banken waarvan de wateren maximaal 25 meter diep zijn.
- 67 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat er geen enkele fysieke barrière is die het transport van stikstof tussen de relevante mariene bekkens beperkt.

68 Overigens is de Botnische Zee een echt stikstofreservoir, zoals de advocaat-generaal in punt 93 van haar conclusie heeft opgemerkt.

69 Ook al is er inderdaad sprake van stikstoftransport tussen de Botnische Golf en de eigenlijke Oostzee, heeft de Commissie derhalve niet aangetoond dat de afvloeiing van de wateren van de Botnische Baai en de Botnische Zee naar de eigenlijke Oostzee meebrengt dat een aanzienlijke hoeveelheid stikstofverontreiniging uit het noorden van Finland wordt getransporteerd.

70 In dit verband zijn partijen het erover eens dat ongeveer 11 % van de totale hoeveelheid stikstof in de Botnische Zee, in de eigenlijke Oostzee terechtkomt.

71 Zoals uit de stukken van het dossier en de ter terechtzitting door de Republiek Finland geformuleerde opmerkingen blijkt, is het relevante percentage echter het percentage dat de hoeveelheid stikstof weergeeft die wordt geloosd door zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen in de Botnische Golf terechtkomen, en die naar de Oostzee wordt getransporteerd. De totale stikstofstroom kan daarentegen in casu niet worden geacht relevant te zijn voor de vraag of uit deze installaties afkomstige stikstof aan een tertiaire behandeling moet worden onderworpen.

72 Uit de stukken van het dossier blijkt immers dat nutriënten, waaronder stikstof, in een groot aantal menselijke activiteiten hun oorsprong vinden en uiteindelijk in zee terechtkomen via ten eerste uitstoot in de atmosfeer en de neerslag die deze teweegbrengt, ten tweede lozingen uit puntbronnen langs de kust of uit de afwateringsgebieden, die door de rivieren worden getransporteerd, en ten derde verliezen van diffuse bronnen.

- 73 In dit verband kan op basis van de stukken van het dossier worden vastgesteld dat een groot deel van de hoeveelheid stikstof in de Botnische Golf afkomstig is van lozingen van diffuse bronnen. Bovendien is landbouw binnen deze categorie de menselijke activiteit die voor een groot deel van de stikstoflozingen verantwoordelijk is.
- 74 De hoeveelheid stikstof die wordt geloosd door zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 beantwoordt derhalve niet aan het door de Commissie vermelde stikstofgehalte.
- 75 In die omstandigheden valt moeilijk te begrijpen waarmee het door de Commissie aangevoerde transportpercentage van 62 % overeenstemt. Een dergelijk percentage kan hoe dan ook niet overeenstemmen met de hoeveelheid stikstof in de lozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000.
- 76 De Republiek Finland heeft ter terechtzitting opgemerkt dat het transportpercentage voor stikstof, dat uitsluitend op de lozingen van dit nutriënt door de betrokken waterzuiveringsinstallaties betrekking heeft, ongeveer 1,2 % bedraagt.
- 77 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat het transport van stikstof van de Finse zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen afvloeien in de Botnische Golf naar de eigenlijke Oostzee, beduidend is in de zin van de rechtspraak volgens welke de stikstofstroom die wordt veroorzaakt door stedelijk afvalwater dat in geëutrofiëerde wateren wordt geloosd, beduidend is wanneer zij ongeveer 10 % van de totale stikstofstroom bedraagt (zie in die zin arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 77).

- 78 Overigens heeft de Helcom-commissie, die onder het Oostzeeverdrag is opgericht, tijdens de ministeriële top van Krakow van 15 november 2007 een actieplan voor de Oostzee (Helcom Baltic Sea Action Plan) vastgesteld. Dit plan, waarover ter terechtzitting is gediscussieerd, voorziet in een bovengrens voor de stikstof- en fosforlozingen en in een noodzakelijke stikstof- en fosforvermindering in de verschillende delen van de Oostzee. Uit dit plan volgt dat het voor de Botnische Baai en de Botnische Zee niet noodzakelijk is om het stikstofgehalte te verminderen.
- 79 Dit actieplan beveelt weliswaar gelijktijdig een stikstofvermindering in de eigenlijke Oostzee van 94 000 ton per jaar aan, maar dit voorschrift heeft geen betrekking op de Republiek Finland, zoals deze lidstaat ter terechtzitting heeft betoogd. Het betreft daarentegen de staten die zich in het afwateringsgebied van de eigenlijke Oostzee bevinden.
- 80 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat de stikstoflozingen uit de binnenwateren en de kustwateren van de Botnische Baai de eutrofiëring van de Botnische Zee in de hand werken, en dat stikstof de belangrijkste beperkende factor voor de eutrofiëring van de Botnische Zee is.
- 81 Uit al het voorgaande volgt dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de hoeveelheid stikstof afkomstig uit de zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen in de Botnische Golf terechtkomen, de eutrofiëring van de eigenlijke Oostzee in de hand werkt. De Commissie heeft derhalve niet aangetoond dat de Republiek Finland een tertiaire behandeling van stikstof moest opleggen in alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen in de Botnische Golf terechtkomen.

82 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat de Republiek Finland de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens richtlijn 91/271 op hem rusten voor alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen in de Botnische Golf terechtkomen.

Waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen rechtstreeks in de eigenlijke Oostzee of in het afwateringsgebied daarvan terechtkomen

83 Met betrekking tot de lozingen van de in het binnenland in het zuiden van Finland gelegen waterzuiveringsinstallaties die het stedelijke afvalwater behandelen van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die gelegen zijn in het afwateringsgebied waarvan de wateren afwateren naar de voor de lozing van stikstof kwetsbare wateren van de eigenlijke Oostzee, betoogt de Republiek Finland dat een tertiaire behandeling van stikstof niet noodzakelijk is omdat dit nutriënt voldoende kan worden verwijderd door natuurlijke retentie.

84 In dit verband blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat retentie een natuurlijk proces is in de meren en waterlopen, die het grootste deel van de geloosde stikstof opvangen en in een onschadelijk gas omzetten. Dit stemt ook overeen met het bij de verwijdering van stikstof door waterzuiveringsinstallaties gebruikte procedé. Retentie vindt in het bijzonder plaats in bekkens, waar de afvloeiing van het water trager wordt en de verblijftijd vanoudsher jaren is. Bij dit verschijnsel wordt de stikstof verwijderd met ofwel de organische stof in het bodemsediment van stroomgebieden van meren ofwel door het proces van nitraatvorming/stikstofafbraak van microben als stikstofgas in de atmosfeer.

85 De Commissie betwist niet dat retentie een chemisch proces is dat in het water plaatsvindt en de stikstofconcentratie vermindert, maar zij betoogt dat dit proces niet kan worden gebruikt als substituut voor de in richtlijn 91/271 voorziene verwijdering van stikstof door waterzuiveringsinstallaties, omdat dit in strijd is met het voorzorgs-

beginsel. De Commissie is bovendien van mening dat het stikstofretentieproces geen duurzame verwijdering van stikstof mogelijk maakt en aan seizoenschommelingen onderhevig is.

86 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat geen enkele bepaling van richtlijn 91/271 eraan in de weg staat dat natuurlijke retentie van stikstof wordt beschouwd als een methode om stikstof uit het stedelijke afvalwater te verwijderen.

87 Met betrekking tot het argument van de Commissie dat het stikstofretentieproces te onstabiel is om in aanmerking te worden genomen, heeft de Republiek Finland, zonder door deze instelling te zijn tegengesproken, opgemerkt dat bij de balansberekeningen per stof voor de aquatische gebieden waarop de analyses inzake retentie zijn gebaseerd, de processen van verwijdering en toevoeging van stikstof uit en in het water in aanmerking worden genomen. Er wordt dus rekening gehouden met de stikstofafbraak, de retentie van stikstof in de sedimenten, de retentie van stikstof van de atmosfeer door blauwe algen en het vrijkomen van stikstof in het water vanuit de sedimenten. De Republiek Finland heeft daaraan toegevoegd dat de buitengewone jaren, wat de hydrologie betreft, uit de berekeningen zijn weggelaten omdat de gemiddelde resultaten voor verscheidene jaren zijn voorgesteld.

88 Tot slot dient in herinnering te worden gebracht dat er, zoals in punt 44 van het onderhavige arrest is opgemerkt, een passend causaal verband moet bestaan tussen de lozingen en de verontreiniging van de kwetsbare gebieden. Hoewel de wateren van de eigenlijke Oostzee met name wegens stikstof aan eutrofiëring onderhevig zijn, mag, zolang de Commissie niet heeft aangetoond dat de stikstoflozingen van de zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die in de eigenlijke Oostzee terechtkomen, eutrofiëring van deze zee in de hand werken, geen tertiaire behandeling van stikstof worden geëist voor deze installaties.

89 Zoals de advocaat-generaal in punt 82 van haar conclusie heeft opgemerkt, eist tabel 2 van bijlage I bij richtlijn 91/271 in het kader van de tertiaire behandeling overigens geen volledige behandeling, maar — in het geval van stikstof — ofwel een vermindering

waardoor een norm van 15 mg/l voor agglomeraties met een i.e. tussen 10 000 en 100 000 kan worden bereikt, ofwel een minimumpercentage van vermindering van 70 à 80 %. Een indirecte lozing van stikstof in wateren die daarvoor kwetsbaar zijn, brengt dus slechts de verplichting om de stikstof te verminderen mee indien voor een waterzuiveringsinstallatie meer dan 30 % van de stikstof in het stedelijke afvalwater in deze kwetsbare gebieden terechtkomt.

- 90 Er moet dus worden nagegaan of de Commissie heeft aangetoond dat de lozingen van de zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die rechtstreeks in de eigenlijke Oostzee of in het afwateringsgebied daarvan terechtkomen, niet aan deze voorschriften voldoen.
- 91 In de eerste plaats bestaat het grondgebied van de Republiek Finland uit talrijke meren en rivieren, zoals deze lidstaat opmerkt. De Republiek Finland heeft daar bovendien aan toegevoegd, zonder dat de Commissie dit heeft tegengesproken, dat zoet water vaak riviersystemen vormt waarin korte stromen diverse elkaar opvolgende meren verenigen alvorens de wateren in de kustwateren uitmonden. In die omstandigheden lijken de natuurlijke kenmerken van het Finse grondgebied stikstofretentie te bevorderen.
- 92 In de tweede plaats dient te worden opgemerkt dat de Republiek Finland betoogt dat stikstof in de meeste meren en rivieren geen invloed op de eutrofiëring heeft, aangezien fosfor het nutriënt is dat de eutrofiëring regelt. De Commissie heeft dit argument niet kunnen weerleggen.
- 93 In de derde plaats heeft de Republiek Finland gesteld, zonder dat de Commissie dit heeft tegengesproken, dat in een traditionele waterzuiveringsinstallatie die voor een mechanische, biologische en chemische zuivering is uitgerust, steeds een zekere verwijdering van stikstof plaatsvindt, zelfs indien de installatie daartoe niet specifiek is uitgerust. De stikstofvermindering in een dergelijke waterzuiveringsinstallatie bedraagt gemiddeld 30 %.

94 Gelet op het voorgaande en rekening houdend met de door partijen verstrekte technische en wetenschappelijke gegevens met betrekking tot de lozingen van waterzuiveringsinstallaties die rechtstreeks of indirect in de eigenlijke Oostzee terechtkomen, heeft de Commissie niet aangetoond dat de gezamenlijke gevolgen van de stikstofvermindering door waterzuiveringsinstallaties en natuurlijke retentie het niet mogelijk maken om het door richtlijn 91/271 vereiste minimumpercentage van stikstofverwijdering te bereiken.

95 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat de Republiek Finland de krachtens richtlijn 91/271 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen voor de lozingen van alle zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die rechtstreeks of indirect in de eigenlijke Oostzee terechtkomen.

Lozingen van waterzuiveringsinstallaties die rechtstreeks in de Finse Golf of in het afwateringsgebied daarvan terechtkomen

96 Met betrekking tot de lozingen van de in het binnenland in het zuiden van Finland gelegen waterzuiveringsinstallaties die het stedelijke afvalwater behandelen van de agglomeraties die gelegen zijn in het afwateringsgebied waarvan de wateren afwateren naar de voor de lozing van stikstof kwetsbare wateren van de Finse Golf, betoogt de Republiek Finland dat een tertiaire behandeling van stikstof niet noodzakelijk is omdat dit nutriënt voldoende kan worden verwijderd door natuurlijke retentie.

97 In dit verband gelden de in de punten 84 tot en met 94 van het onderhavige arrest gedane vaststellingen met betrekking tot de waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen rechtstreeks of indirect in de eigenlijke Oostzee terechtkomen, mutatis mutandis voor de waterzuiveringsinstallaties waarvan de lozingen rechtstreeks of indirect in de Finse Golf terechtkomen.

- 98 De Republiek Finland stelt dat het verschijnsel van retentie ervoor zorgt dat de stikstof in het water dat door de waterzuiveringsinstallaties die langs de meren en rivieren zijn gelegen, wordt behandeld, niet in aanzienlijke hoeveelheden terechtkomt in de wateren van de Finse Golf, waar het schade zou kunnen veroorzaken. Deze lidstaat heeft, zonder dat de Commissie dit heeft tegengesproken of tegenbewijs heeft geleverd, gesteld dat de stikstofretentie in de Finse meren tussen 19 % en 82 % bedraagt.
- 99 Het in punt 78 van het onderhavige arrest vermelde actieplan voor de Oostzee heeft weliswaar bepaald dat de staten die partij zijn bij het Oostzeeverdrag 6 000 ton stikstof uit de Finse Golf moeten verwijderen, maar voor de gehele Oostzee bedraagt het deel van de vermindering van de stikstofbelasting dat de Republiek Finland moet dragen, slechts 1 200 ton per jaar.
- 100 De Republiek Finland benadrukt bovendien dat het deel van de totale stikstofbelasting van menselijke oorsprong in Finland die aan stedelijk afvalwater kan worden toegeschreven, ongeveer 15 % bedraagt. Deze stelling wordt bevestigd door de conclusies van de bij het dossier gevoegde studies, volgens welke de landbouw in grote mate verantwoordelijk is voor de verontreiniging van de Finse Golf.
- 101 In die omstandigheden heeft de Commissie niet aangetoond dat de stikstoflozingen van zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 die rechtstreeks in de Finse Golf of in het afwateringsgebied daarvan terechtkomen, de eutrofiëring van de Finse Golf aanzienlijk in de hand werken. Zoals in punt 46 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, diende zij dit in casu te bewijzen.
- 102 Derhalve is niet aangetoond dat de Finse autoriteiten een tertiaire behandeling van stikstof moeten eisen voor zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater van agglomeraties met een i.e. van meer dan 10 000 waarvan de lozingen rechtstreeks in de Finse Golf of in het afwateringsgebied daarvan terechtkomen.

103 Uit al het voorgaande volgt dat het beroep van de Commissie moet worden verworpen.

Kosten

104 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Republiek Finland in de kosten te worden verwezen. Volgens artikel 69, lid 4, eerste alinea, draagt het Koninkrijk Zweden, dat in het geding is tussengekomen, zijn eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**

- 2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.**

- 3) Het Koninkrijk Zweden draagt zijn eigen kosten.**

ondertekeningen