

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
E. SHARPSTON

van 18 mei 2006<sup>1</sup>

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat Luxemburg, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid<sup>2</sup>, althans door deze bepalingen niet aan de Commissie mee te delen, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.<sup>3</sup>

3. Luxemburg is daarentegen van mening dat een kaderrichtlijn niet noodzakelijkerwijs de vaststelling van specifieke, formele wettelijke en bestuurlijke maatregelen eist voor de correcte omzetting ervan in de nationale rechtsorde. Waar het op aankomt, is of de materiële doelstellingen van de richtlijn in de praktijk binnen de in de richtlijn gestelde termijnen zijn verwezenlijkt. In zijn verweerschrift voor het Hof heeft Luxemburg eveneens voor het eerst aangevoerd dat zijn bestaande nationale wetgeving ruim aan de eisen van de richtlijn voldeed.

**Rechtskader**

2. Primair betoogt de Commissie dat voor de juiste implementatie van richtlijn 2000/60 de vaststelling van een „kaderwet” op nationaal niveau is vereist. Vaststaat dat dit niet is geschied. Subsidiair noemt de Commissie (in haar repliek) een aantal specifieke bepalingen die Luxemburg volgens haar niet heeft geïmplementeerd.

*EG-Verdrag*

4. Volgens artikel 249 EG „is [een richtlijn] verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij is bestemd, doch [wordt] aan de nationale instanties [...] de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen”.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn van 23 oktober 2000, PB 2000 L 327, blz. 1.

3 — Het voorwerp van het beroep van de Commissie is later in de loop van de procedure gewijzigd. Zie de punten 32 tot en met 34 en 37 hieronder.

5. Artikel 174, lid 1, EG verleent de Gemeenschap de bevoegdheid om op milieugebied een communautair beleid te voeren dat bijdraagt tot de doelstellingen van behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

beleid een transparant, doeltreffend en samenhangend wetgevend kader [is] vereist. De Gemeenschap dient te zorgen voor gemeenschappelijke beginselen en voor het algemene kader van de maatregelen. Deze richtlijn voorziet in een dergelijk kader en zal zorgen voor het coördineren, integreren en het op langere termijn verder ontwikkelen van de algemene beginselen en structuren met het oog op de bescherming en het duurzame gebruik van water in de Gemeenschap overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel”.

6. Artikel 175, lid 1, EG bepaalt dat de Raad volgens de medebeslissingsprocedure van artikel 251 EG de activiteiten vaststelt die de Gemeenschap moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 174 te verwezenlijken.

9. Artikel 1 bepaalt dat het doel van de richtlijn de vaststelling van „een [communautair] kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater” is.

#### *Richtlijn 2000/60*

7. Richtlijn 2000/60 is vastgesteld op de grondslag van artikel 175, lid 1, EG.

8. Volgens de negende overweging van de considerans „[dient] [d]e Gemeenschap een geïntegreerd waterbeleid te ontwikkelen”. In de achttiende overweging van de considerans wordt uiteengezet dat „voor een dergelijk

10. Artikel 2 definieert 41 voor de doelstellingen van de richtlijn relevante begrippen. Een aantal daarvan hebben betrekking op de waterkwaliteitsnormen die de lidstaten overeenkomstig de richtlijn, inzonderheid artikel 4 ervan, dienen te eerbiedigen. Zo definieert bijvoorbeeld artikel 2, punt 22, „goede ecologische toestand” als de toestand van een overeenkomstig bijlage V als „goed” ingedeeld oppervlaktewaterlichaam. Artikel 2, punt 23, bepaalt dat „goed ecologisch potentieel” de toestand is van een sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam, aldus ingedeeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van bijlage V waarin de nadere voorwaarden voor de analyse, de klassering en de controle van de in de richtlijn bedoelde waterlichamen zijn vastgesteld. Artikel 2, punt 24, definieert „goede chemische toestand van oppervlaktewater” als de chemische toestand die vereist is om te voldoen aan de milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, vastgesteld in artikel 4,

lid 1, sub a, dat wil zeggen de chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarin de concentraties van verontreinigende stoffen niet boven de milieukwaliteitsnormen liggen die zijn vastgesteld in bijlage IX, en overeenkomstig artikel 16, lid 7, of in andere relevante communautaire wetgeving waarbij op gemeenschapsniveau milieukwaliteitsnormen zijn vastgelegd. Evenzo bepaalt artikel 2, punt 25, dat „goede chemische toestand van grondwater” de chemische toestand is van een grondwaterlichaam dat aan alle in de tabel in punt 2.3.2 van bijlage V genoemde voorwaarden voldoet.

11. Voor zover het hier relevant is, bepaalt artikel 3 (met als opschrift „Coördinatie van administratieve regelingen binnen de stroomgebiedsdistricten”) het volgende:

„1. De lidstaten bepalen de afzonderlijke stroomgebieden op hun nationale grondgebied en wijzen die voor de doeleinden van deze richtlijn aan afzonderlijke stroomgebiedsdistricten toe. [...]

2. De lidstaten zorgen voor de passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit, voor de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn binnen ieder stroomgebiedsdistrict op hun grondgebied.

3. Indien een stroomgebied het grondgebied van meer dan één lidstaat bestrijkt, zorgen de lidstaten ervoor dat het wordt toegewezen aan een internationaal stroomgebiedsdistrict. Op verzoek van de betrokken lidstaten treedt de Commissie op om de toewijzing aan zulk een internationaal stroomgebiedsdistrict te vergemakkelijken.

Iedere lidstaat zorgt voor de passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit, voor de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn binnen het deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict dat gelegen is op zijn grondgebied.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de voorschriften van deze richtlijn voor het bereiken van de krachtens artikel 4 vastgestelde milieudoelstellingen, en in het bijzonder alle maatregelenprogramma's, worden gecoördineerd voor het gehele stroomgebiedsdistrict. Voor internationale stroomgebiedsdistricten dragen de betrokken lidstaten samen zorg voor deze coördinatie en zij kunnen daartoe gebruik maken van bestaande structuren die in het kader van internationale overeenkomsten gevormd zijn. Op verzoek van de betrokken lidstaten treedt de Commissie op om het opstellen van de maatregelenprogramma's te vergemakkelijken.

[...]

6. De lidstaten mogen voor de doeleinden van deze richtlijn een bestaande nationale of internationale organisatie als bevoegde autoriteit aanwijzen.

7. De lidstaten wijzen de bevoegde autoriteit uiterlijk op de in artikel 24 bedoelde datum aan.

8. De lidstaten verschaffen de Commissie uiterlijk zes maanden na de in artikel 24 bedoelde datum een lijst van hun bevoegde autoriteiten en de bevoegde autoriteiten van alle internationale organisaties waaraan zij deelnemen. Voor elke bevoegde autoriteit wordt de in bijlage I aangegeven informatie verstrekt.

9. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van wijzigingen in de overeenkomstig lid 8 verstrekte informatie binnen drie maanden nadat de wijziging van toepassing wordt.”

12. Artikel 4 stelt de milieudoelstellingen vast die de lidstaten dienen te bereiken bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheersplan omschreven maatregelenprogramma voor oppervlaktewateren, voor grondwater, en voor beschermde gebieden. Zakelijk weergegeven dienen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen ter voorkoming van achteruitgang van de toe-

stand van deze wateren en beschermde gebieden, en deze te verbeteren en opnieuw op de in de richtlijn, inzonderheid artikel 2 ervan, gedefinieerde kwaliteitsniveaus te brengen. Artikel 4 bepaalt eveneens dat in de regel aan alle normen en doelstellingen van de richtlijn moet zijn voldaan uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding ervan.

13. Wat de waterlichamen betreft die voor de „onttrekking” van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt, legt artikel 7, lid 1, de lidstaten de verplichting op om binnen elk stroomgebiedsdistrict alle relevante waterlichamen aan te wijzen.

14. Artikel 7, lid 2, bepaalt dat „[v]oor elk overeenkomstig lid 1 aangewezen waterlichaam de lidstaten er zorg voor [dragen] dat de doelstellingen van artikel 4 overeenkomstig de voorschriften van deze richtlijn voor oppervlaktewaterlichamen met inbegrip van de ingevolge artikel 16 op [g]emeenschapsniveau vastgestelde kwaliteitsnormen worden bereikt en dat het met de toegepaste waterbehandelingsmethode verkregen water in overeenstemming met de communautaire wetgeving voldoet aan de eisen van richtlijn 80/778/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/83/EG”.

15. Artikel 7, lid 3, eist dat de lidstaten zorg dragen voor de nodige bescherming van de overeenkomstig artikel 7, lid 1, aangewezen

waterlichamen en biedt hun de mogelijkheid om, indien zij dat wensen, voor die waterlichamen beschermingszones vast te stellen.

- c) kopieën van het ontwerp-stroomgebiedsbeheersplan, minstens één jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft.

16. Artikel 14, met als opschrift „Voorlichting en raadpleging van het publiek”, luidt als volgt:

Op verzoek wordt inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerp-stroomgebiedsbeheersplan gebruikte achtergronddocumenten en -informatie.

„1. De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedsbeheersplannen. De lidstaten zorgen ervoor dat voor elk stroomgebiedsdistrict de volgende documenten worden gepubliceerd en voor opmerkingen ter beschikking worden gesteld van het publiek, met inbegrip van de gebruikers:

2. De lidstaten voorzien in perioden van ten minste zes maanden voor het maken van schriftelijke opmerkingen over die documenten, teneinde actieve betrokkenheid en raadpleging mogelijk te maken.

- a) een tijdschema en werkprogramma voor de opstelling van het plan, met inbegrip van de vermelding van de te nemen raadplegingsmaatregelen, minstens drie jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;

3. De leden 1 en 2 zijn eveneens van toepassing voor bijgewerkte stroomgebiedsbeheersplannen.”

- b) een tussentijds overzicht van de belangrijke waterbeheerskwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebied, minstens twee jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;

17. De artikelen 16 en 17 van de richtlijn betreffen de gemeenschapsinstellingen. Zij leggen het Europees Parlement respectievelijk de Raad de verplichting op, op voorstel van de Commissie specifieke maatregelen vast te stellen ter bestrijding van de waterverontreiniging door afzonderlijke verontreinigende stoffen of groepen verontreinigende stoffen ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging. Volgens artikel 18 dient de Commissie uiterlijk twaalf

jaar na de datum van inwerkingtreding van de richtlijn en vervolgens om de zes jaar een verslag over de uitvoering ervan te publiceren.

*Nationale bepalingen*

18. Artikel 23 luidt als volgt: „De lidstaten stellen sancties op overtredingen van de overeenkomstig deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen vast. De aldus vastgestelde sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.”

20. Luxemburg beroept zich op de bepalingen van de wet van 29 juli 1993 betreffende de bescherming en het beheer van zowel publiek als particulier oppervlakte- en grondwater (hierna: „wet van 1993”).<sup>4</sup>

21. Artikel 2 bepaalt dat de wet van 1993 tot doel heeft, waterveroontreiniging te bestrijden en de regeneratie van water te verzekeren, om in het bijzonder te voldoen aan de eisen inzake

19. Artikel 24 bepaalt:

„1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 22 december 2003 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

— de bescherming van de gezondheid van mensen en dieren, alsmede van het ecologische evenwicht;

— het biologische leven van het mariene milieu waarin de wateren uitmonden, en inzonderheid de visfauna;

[...]

— de voorziening van water voor menselijke consumptie en industrieel gebruik;

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijke bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen. De Commissie stelt de andere lidstaten daarvan in kennis.”

— de bescherming van waterbronnen;

<sup>4</sup> — Mém. 1993, 1302.

- zwemwateren, watersporten en daarmee verband houdende vrijetijdsbesteding;

## Achtergrond

### *Precontentieuze procedure*

- de bescherming van landschappen, en
- landbouw, industrie, vervoer en alle andere menselijke activiteiten van algemeen belang.

22. Artikel 3 definieert 12 begrippen voor de toepassing van de wet van 1993.

23. De artikelen 18 en 19 hebben betrekking op de bescherming van waterlichamen die bestemd zijn voor onttrekking van water voor menselijke consumptie en de totstandbrenging van beschermingszones voor deze waterlichamen. Artikel 18 definieert verschillende beschermingszones op basis van hun nabijheid tot de waterbron en de bevoegdheden die de overheidsautoriteiten ter zake hebben. Daartoe behoort de bevoegdheid om de zones in de onmiddellijke nabijheid van de drinkwaterbron te nationaliseren en de bevoegdheid om elke activiteit of gebruik van de vastgestelde beschermingszone die de waterkwaliteit kan schaden, te regelen. Artikel 19 bevat de nadere bepalingen inzake de procedure van vaststelling van beschermingszones, die een fase van voorlichting en raadpleging van het publiek omvat.

24. Van oordeel dat Luxemburg niet binnen de bij artikel 24 gestelde termijn (te weten 22 december 2003) de ter uitvoering van richtlijn 2000/60 genomen maatregelen had meegedeeld, heeft de Commissie bij brief van 26 januari 2004 Luxemburg aangemaand, zijn opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 226 EG.<sup>5</sup>

25. Bij brief van 14 april 2004 heeft Luxemburg geantwoord dat het nationale Parlement eind 2004 of begin 2005 over een wetsontwerp ter implementatie van richtlijn 2000/60 zou stemmen. Het liet de Commissie tevens weten dat in mei 2004 een centraal bestuur voor waterbeheer zou worden opgericht.

26. Bij brief van 9 juli 2004 heeft de Commissie op grond van artikel 226 EG

<sup>5</sup> — Deze brief was in algemene bewoordingen gesteld, waarbij de betrokken lidstaat alleen werd gewaarschuwd dat de termijn voor de implementatie van een aantal richtlijnen (volgens een bijgevoegde lijst in de vorm van een uitdraai van een computerbestand) was verstreken, en erop werd gewezen dat er geen mededeling van implementatiemaatregelen was verricht, zodat de betrokken lidstaat de krachtens deze verschillende richtlijnen op hem rustende verplichtingen prima facie niet was nagekomen, en werd verzocht, zijn opmerkingen in te dienen.

een in laconieke bewoordingen gesteld met redenen omkleed advies uitgebracht, waarbij Luxemburg werd aangemaand, binnen twee maanden de nodige maatregelen vast te stellen.

bepalingen niet aan de Commissie mee te delen, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

27. Luxemburg heeft geantwoord op 27 september 2004. Het heeft aangegeven dat het voornemens was, van de eis om de „kader-richtlijn” 2000/60 in nationaal recht om te zetten, gebruik te maken voor een „fundamentele herziening” van zijn bestaande wetgeving inzake de kwaliteit van het water. Het heeft de Commissie onder meer meegegeeld dat het wetsontwerp houdende implementatie van de richtlijn in behandeling was, en dat bij de wet van 28 mei 2004 een nieuw centraal bestuur voor waterbeheer was opgericht dat sinds eind juni 2004 werkzaam was.

28. De Commissie was van mening dat dit antwoord ontoereikend was en heeft daarom onderhavig beroep ingesteld.

30. In zijn verweerschrift heeft Luxemburg met name twee nieuwe argumenten aangevoerd. In de eerste plaats heeft het verklaard dat het de Commissie op 24 augustus 2004 naar behoren op de hoogte heeft gebracht van de naam en het adres van de voor elk stroomgebiedsdistrict van Luxemburg bevoegde autoriteit en aldus aan artikel 3 van richtlijn 2000/60 had voldaan.

31. In de tweede plaats heeft Luxemburg betoogd dat de bestaande nationale wetgeving, te weten de wet van 1993 (welke hier voor het eerst werd vermeld), de nationale autoriteiten voldoende bevoegdheden verleende om de werkingsdoelstellingen van richtlijn 2000/60 te verwezenlijken.

### *Procedure voor het Hof*

29. In haar verzoekschrift heeft de Commissie gesteld dat Luxemburg, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 2000/60/EG, althans door deze

32. In haar repliek heeft de Commissie erkend dat zij geen kennis had genomen van de brief van 24 augustus 2004 als gevolg van een gebrek aan coördinatie tussen haar eigen diensten. Zij aanvaardde dat de bij deze brief meegedeelde maatregelen een juiste implementatie van artikel 3 van richtlijn 2000/60 bevatten.

33. De Commissie aanvaardde eveneens dat artikel 7, lid 3, van richtlijn 2000/60 naar behoren was geïmplementeerd door de artikelen 18 en 19 van de wet van 1993.

analyse uitgebreid door de verenigbaarheid van de wet van 1993 met de andere bepalingen van richtlijn 2000/60 dan die welke zij in haar repliek had aangegeven om tot dezelfde conclusie te komen, te onderzoeken.

34. Zij heeft bijgevolg het voorwerp van haar oorspronkelijk verzoekschrift gewijzigd<sup>6</sup>, en in repliek haar conclusies geherformuleerd. Zij heeft het Hof verzocht vast te stellen dat Luxemburg, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 2000/60/EG, behalve wat artikel 3, leden 1, 2, 3, 5, 6 en 7, en artikel 7, lid 3, betreft, althans door deze bepalingen niet aan de Commissie mee te delen, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

37. Na de mondelinge opmerkingen van Luxemburg heeft de Commissie erkend dat Luxemburg thans aan de materiële verplichtingen van artikel 7, lid 1, voldoet.

### Bespreking

35. De Commissie handhaafde haar voornaamste argument, namelijk dat de implementatie van richtlijn 2000/60 diende te worden verricht op basis van specifieke nationale kaderwetgeving.

*Het middel betreffende het verzuim om de implementatiemaatregelen mee te delen*

36. Zij was eveneens van oordeel dat de wet van 1993 geen volledige implementatie van richtlijn 2000/60 vormde. Zo heeft de Commissie de wet van 1993 bijvoorbeeld onderzocht tegen de achtergrond van een aantal bepalingen van richtlijn 2000/60. Ter terechtzitting heeft de Commissie haar

38. Het is passend dit middel eerst te onderzoeken.

39. Volgens artikel 24 van richtlijn 2000/60 dienden de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 22 december 2003 aan deze richtlijn te voldoen.

6 — En dus de formulering van het „petitum”.

40. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn<sup>7</sup>, te weten in casu op 8 september 2004.

41. Uit de bij het Hof ingediende memories blijkt dat de enige informatie die Luxemburg binnen deze termijn aan de Commissie heeft meegedeeld, de brief van 24 augustus 2004 was. Het formele antwoord van Luxemburg op het met redenen omkleed advies dateerde van 27 september 2004.

42. De brief van 24 augustus 2004 is verzonden vóór het einde van de termijn van twee maanden die de Commissie in het met redenen omkleed advies van 9 juli 2004 had vastgesteld. De Commissie heeft in elk geval aanvaard dat deze brief aantoonde dat de uit de meeste leden van artikel 3 van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen passend waren geïmplementeerd. De Commissie heeft als gevolg daarvan afgezien van haar bezwaar met betrekking tot het verzuim van Luxemburg om de ter implementatie van artikel 3 van richtlijn 2000/60 vastgestelde maatregelen mee te delen. Derhalve behoeft dit aspect niet verder te worden onderzocht.

43. Vaststaat dat Luxemburg voor het eerst in zijn verweerschrift voor het Hof heeft verklaard dat de wet van 1993 een geschikte

implementatie van de richtlijn vormde. Uit de hierboven aangehaalde rechtspraak blijkt duidelijk dat een zo late verwijzing naar die wet het eerdere verzuim om de nodige informatie vóór de in het met redenen omkleed advies vastgestelde datum mee te delen, niet kan herstellen.

44. Derhalve is het beroep van de Commissie, wat dit betreft, gegrond.

*Het middel betreffende het verzuim om de nodige maatregelen ter implementatie van richtlijn 2000/60 vast te stellen*

45. Vooraf dien ik erop te wijzen dat de omstandigheid dat de Commissie nieuwe argumenten heeft aangevoerd en in repliek haar conclusies heeft geherformuleerd, de ontvankelijkheid van haar beroep in casu niet aantast. Zoals het Hof in zeer soortgelijke omstandigheden heeft geoordeeld, mag de Commissie haar conclusies preciseren in verband met de nieuwe gegevens welke een lidstaat in zijn verweerschrift heeft verstrekt<sup>8</sup>, en kan haar dus niet worden verweten dat zij voor het eerst in repliek heeft geantwoord op de argumenten die op de wet van 1993 waren gebaseerd.

7 — Zie met name arrest van 9 september 2004, Commissie/Frankrijk (C-113/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 13, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

8 — Zie arrest van 16 juni 2005, Commissie/Italië (C-456/03, Jurispr. blz. I-5335, punten 33 en 34). Zie voorts de punten 66 tot en met 70 hieronder.

## Argumenten van partijen

46. De Commissie betoogt primair dat uit de in artikel 1 van richtlijn 2000/60 geformuleerde doelstellingen volgt dat deze richtlijn eist dat de lidstaten allereerst een kaderwet vaststellen om de voornaamste uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen om te zetten in de nationale rechtsorde. Een dergelijke kaderwet zou dan een voldoende wettelijke basis vormen om — in een volgende fase — de meer specifieke maatregelen vast te stellen die nodig zijn om de door de andere bepalingen van de richtlijn beoogde doelstellingen te verwezenlijken. Derhalve had uiterlijk op de in artikel 24 van de richtlijn vastgestelde datum een kaderwet moeten worden vastgesteld en aan de Commissie worden meegedeeld.

47. Subsidiair betoogt de Commissie dat, zoals in haar repliek is uiteengezet, de bepalingen van de wet van 1993 richtlijn 2000/60 hoe dan ook niet volledig implementeren. Aldus stelt de Commissie bijvoorbeeld dat de artikelen 1, 2, 3, lid 4, 7, leden 1 en 2, en 14 van de richtlijn niet passend zijn geïmplementeerd. Ter terechtzitting heeft de Commissie zich beijverd om de artikelen 4, 8, 11, 13 en 23 aan deze lijst toe te voegen.

48. Luxemburg van zijn kant erkent dat de vaststelling van een kaderwet voor de implementatie van richtlijn 2000/60 dienstig kan zijn voor nationale doeleinden. Het is het

evenwel volkomen oneens met het standpunt van de Commissie dat de richtlijn een specifieke wettelijke verplichting oplegt om een dergelijke kaderwet vast te stellen. Richtlijn 2000/60 vormt geen harmonisatiemaatregel in de zin van artikel 95 EG. Het is een richtlijn tot vaststelling van een „kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid” („framework for a Community policy in the field of water management”).<sup>9</sup> Het voornaamste doel van richtlijn 2000/60 is niet de lidstaten de verplichting op te leggen, een gelijkwaardig formeel nationaal wettelijk kader te creëren bij wege van harmonisatie van de nationale rechtsorde, maar hen te verplichten om maatregelen vast te stellen teneinde bepaalde in artikel 4 genoemde materiële milieudoelstellingen te bereiken.

49. Luxemburg antwoordt op het subsidiaire betoog van de Commissie dat de bestaande nationale wet van 1993 de nationale autoriteiten in staat stelt, alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de werkingsdoelstellingen van richtlijn 2000/60 binnen de gestelde termijnen te bereiken.

— Is voor de juiste implementatie van richtlijn 2000/60 de vaststelling van een kaderwet vereist?

50. Richtlijn 2000/60 is een ongewone richtlijn. Zij beoogt geen harmonisatie van

9 — Luxemburg verwijst naar de titel van richtlijn 2000/60 in de Franse versie ervan, die lichtjes verschilt van de Engelse versie. Zie punt 1 hierboven. De voorgestelde [Engelse] vertaling is mijn eigen letterlijke vertaling van de Franse versie.

ationale wetgevingen. Het algemene doel ervan is veeleer de vaststelling van een kader voor een communautair waterbeleid. Bij nader toezien is het duidelijk dat de richtlijn daartoe drie verschillende soorten bepalingen bevat.

51. In de eerste plaats zijn er bepalingen die de gemeenschapsinstellingen zelf verplichtingen opleggen. In de artikelen 16 en 17 wordt de gemeenschapsinstellingen bijvoorbeeld verzocht, communautaire maatregelen betreffende water- en grondwaterverontreiniging vast te stellen.

52. In de tweede plaats zijn er bepalingen die de lidstaten verplichtingen opleggen jegens de Commissie en de Gemeenschap. Voorbeelden daarvan zijn de informatieverplichtingen krachtens de artikelen 3, lid 1, en 24, lid 2.

53. In de derde plaats zijn er bepalingen die aan de lidstaten verplichtingen jegens particulieren lijken op te leggen met of zonder rechtstreekse werking. Aldus eist bijvoorbeeld artikel 4, waarin de door de richtlijn beoogde milieudoelstellingen zijn geformuleerd, dat de lidstaten de maatregelen vaststellen die nodig zijn om deze doelstellingen te verwezenlijken. Artikel 14 verplicht de lidstaten, de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn te verzekeren.

54. Daarnaast gelden verschillende termijnen voor de implementatie van deze uiteenlopende bepalingen.<sup>10</sup>

55. Het feit dat de bepalingen van de richtlijn verre van homogeen zijn, heeft op zijn beurt gevolgen voor de wijze waarop zij kunnen of moeten worden geïmplementeerd op nationaal niveau (voor sommige kan immers helemaal geen implementatie nodig zijn). Zoals het Hof eerder heeft erkend, „[laat] [d]e communautaire wetgevingspraktijk echter zien dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen de soorten verplichtingen die richtlijnen lidstaten opleggen en derhalve tussen de resultaten die moeten worden bereikt. Bepaalde richtlijnen eisen immers dat op nationaal niveau wettelijke bepalingen worden vastgesteld en dat de eerbiediging daarvan aan een rechterlijk of administratief toezicht wordt onderworpen. Andere richtlijnen dragen de lidstaten op de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat bepaalde, algemeen geformuleerde en niet-kwantificeerbare doeleinden worden bereikt, waarbij de lidstaten een bepaalde beoordelingsruimte wordt gelaten ten aanzien van de aard van de te nemen maatregelen. Weer andere richtlijnen eisen dat de lidstaten binnen de gestelde termijn nauwkeurig bepaalde, concrete resultaten bereiken. Aangezien niet-nakoming alleen kan worden vastgesteld wanneer er na afloop van de in het met redenen omkleed advies vastgestelde termijn een met het gemeenschapsrecht strijdige situatie bestaat die objectief aan de betrokken staat toe te

10 — Zie bijvoorbeeld artikel 4, lid 1, sub a-ii en a-iii, sub b-ii, en sub c, en de artikelen 8, lid 2, 10, lid 2, 11, leden 7 en 8, 13, lid 6, en 16, lid 4.

rekenen is, hangt de vaststelling van de niet-nakoming in casu af van het soort verplichtingen dat de bepalingen van de [betrokken richtlijn] oplegt.”<sup>11</sup> Richtlijn 2000/60 lijkt elk van de in deze rechtspraak genoemde verschillende soorten van bepalingen te bevatten.

56. Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat een bepaling van een richtlijn die alleen de betrekkingen tussen de lidstaten en de Commissie betreft, in beginsel niet in de nationale rechtsorde behoeft te worden omgezet. In dergelijke omstandigheden kan de Commissie evenwel aantonen dat de vaststelling van een specifieke implementatiemaatregel is vereist.<sup>12</sup>

57. De Commissie heeft tijdens de gehele procedure voor het Hof benadrukt dat — op grond van de in artikel 1 van de richtlijn genoemde doelstellingen — Luxemburg een kaderwet had moeten vaststellen om de richtlijn correct in het nationale recht om te zetten. De Commissie heeft geweigerd om, op vraag van verschillende leden van het Hof ter terechtzitting, nader aan te geven welke bepaling(en) van de richtlijn een dergelijke verplichting oplegde(n) of aldus kon(den) worden gelezen dat zij alleen via die techniek kon(den) worden geïmplementeerd.

58. Uit artikel 249 EG blijkt duidelijk dat de lidstaten bevoegd zijn om voor de implementatie van richtlijnen de vorm en de middelen te kiezen waarmee het door deze richtlijnen nagestreefde resultaat het best kan worden bereikt. Uiteraard met inachtneming van het doeltreffendheidsbeginsel, beschikken de lidstaten dus over een ruime beoordelingsmarge betreffende de wijze waarop zij een richtlijn implementeren.<sup>13</sup>

59. Het Hof heeft voorts herhaaldelijk geoordeeld dat „een formele overname van de voorschriften van een richtlijn in een uitdrukkelijke en specifieke wetsbepaling niet altijd nodig is en dat, afhankelijk van de inhoud van de richtlijn, een algemeen rechtskader kan volstaan. Met name kan door het bestaan van algemene beginselen van constitutioneel of administratief recht de omzetting door specifieke wet- of regelgeving overbodig zijn, op voorwaarde dat deze beginselen de volledige toepassing van de richtlijn door de nationale overheid daadwerkelijk garanderen en dat, ingeval de betrokken bepaling van de richtlijn rechten voor particulieren beoogt te scheppen, de rechtssituatie die uit deze beginselen voortvloeit, voldoende bepaald en duidelijk is, opdat de begunstigden kennis kunnen nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties”.<sup>14</sup>

11 — Arrest van 18 juni 2002, Commissie/Frankrijk (C-60/01, Jurispr. blz. I-5679, punten 25-29).

12 — Arresten van 20 november 2003, Commissie/Frankrijk (C-296/01, Jurispr. blz. I-13909, punt 92) en 24 juni 2003, Commissie/Portugal (C-72/02, Jurispr. blz. I-6597, punten 19 en 20).

13 — Zie met name arresten van 7 mei 2002, Commissie/Zweden (C-478/99, Jurispr. blz. I-4147, punt 15) en 26 juni 2003, Commissie/Frankrijk (C-233/00, Jurispr. blz. I-6625, punt 75).

14 — Arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 8, punt 51, en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

60. Het is eveneens vaste rechtspraak dat de Commissie in een beroep krachtens artikel 226 EG moet aantonen, door het Hof de nodige gegevens te verschaffen, dat de lidstaat heeft verzuimd zijn verplichting na te komen, en dat de Commissie zich daarbij niet kan baseren op een of ander vermoeden.<sup>15</sup> In casu staat het aan de Commissie om te bewijzen dat richtlijn 2000/60 alleen bij wege van een kaderwet daadwerkelijk in het nationale recht kon worden omgezet.

61. Mijns inziens heeft de Commissie dit bewijs niet geleverd. Zij heeft weliswaar op algemene wijze verwezen naar de in artikel 1 geformuleerde doelstellingen en naar de in andere lidstaten vastgestelde implementatiemaatregelen, maar zij heeft geen enkel overtuigend argument aangedragen dat richtlijn 2000/60 alleen volle werking kan hebben indien op nationaal niveau een kaderwet is vastgesteld, waarbij elke andere wijze van implementatie zou zijn uitgesloten.

62. Een dergelijke verplichting kan evenmin worden afgeleid uit de bewoordingen van richtlijn 2000/60 in het algemeen of uit de artikelen 1 en 24 ervan in het bijzonder. De Commissie heeft ter terechtzitting zelf erkend dat artikel 1 van de richtlijn geen implementatie vereiste. Zoals Luxemburg beklemtoont, moeten de lidstaten volgens artikel 24 alleen ervoor zorgen, de „nodige” maatregelen vast te stellen om volledige

uitvoering te geven aan de richtlijn, ongeacht de wettelijke of bestuursrechtelijke aard van deze maatregelen. Deze bepaling kan niet aldus worden opgevat dat zij een strikte eis bevat om een kaderwet vast te stellen.

63. Ik voeg daaraan toe dat, gelet op de uiteenlopende aard van de bepalingen van richtlijn 2000/60, het mij niet duidelijk is hoe en waarom een kaderwet op nationaal niveau een passende wijze van implementatie zou vormen van de bepalingen van richtlijn 2000/60 waarbij de gemeenschapsinstellingen zelf verplichtingen worden opgelegd of die de betrekkingen tussen de lidstaten en de Commissie betreffen.

64. Ten slotte wijs ik erop dat de Commissie — op verschillende tijdstippen van de procedure voor het Hof — heeft erkend dat a) de brief van Luxemburg van 24 augustus 2004 aantoonde dat de meeste leden van artikel 3 juist waren geïmplementeerd, b) Luxemburg aan artikel 7, lid 1, had voldaan<sup>16</sup>, c) de artikelen 18 en 19 van de wet van 1993 artikel 7, lid 3, correct implementeren, en d) artikel 1 niet in het nationale recht dient te worden omgezet (en de Commissie bijgevolg de dienaangaande in haar oorspronkelijke verzoekschrift geformuleerde bezwaren heeft ingetrokken). Uit

15 — Zie met name arrest van 29 april 2004, Commissie/Oostenrijk (C-194/01, Jurispr. blz. I-4579, punt 34, en de aldaar aangehaalde rechtspraak, en punt 74).

16 — Zie punt 37 hierboven.

rationeel oogpunt kan een en ander moeilijk worden verzoend met de stelling dat „alleen een kaderwet voldoet”.

65. Derhalve concludeer ik dat de Commissie niet heeft aangetoond dat haar stelling dat voor de implementatie van richtlijn 2000/60 een kaderwet is vereist, gegrond is.

— De verenigbaarheid van de wet van 1993 met richtlijn 2000/60

66. Het Hof dient evenwel ook de subsidiaire conclusies van de Commissie te behandelen, namelijk de vraag of de wet van 1993 een aantal specifieke bepalingen van richtlijn 2000/60 juist implementeert. Ik herinner eraan dat een lidstaat, als verwerende partij, in een recente, zeer soortgelijke zaak pas in zijn verweerschrift voor het Hof had aangevoerd dat de in die zaak aan de orde zijnde richtlijn reeds door bestaande nationale wetgeving was geïmplementeerd. Het Hof verwierp de stelling van de Commissie dat een dergelijk laattijdig beroep op vermeende implementatiebepalingen het gestelde verzuim van de lidstaat om zijn verplichting tot implementatie van de richtlijn na te komen, niet kon herstellen. Het Hof oordeelde daarentegen dat „[v]oor zover de door [de verwerende lidstaat] aangevoerde bepalingen van nationaal recht van kracht waren bij het verstrijken van de in het met

redenen omkleed advies gestelde termijn, zij door het Hof bij de beoordeling van het bestaan van deze niet-nakoming in aanmerking [moeten] worden genomen”.<sup>17</sup> Daarop heeft het Hof, om uit te maken of het implementatieverzuim was aangetoond, de betrokken bepalingen van de richtlijn vergeleken met de nationale maatregelen waarmee de richtlijn volgens de verwerende lidstaat was geïmplementeerd.<sup>18</sup>

67. Evenzo kan in de onderhavige zaak alleen door vergelijking van de bepalingen van de wet van 1993 met de eisen van de richtlijn worden uitgemaakt of Luxemburg heeft voldaan aan zijn verplichting om richtlijn 2000/60 te implementeren.

68. Dit gezegd zijnde, dient het Hof naar mijn oordeel zijn onderzoek te beperken tot deze bepalingen van de richtlijn die de Commissie in haar repliek heeft genoemd (te weten de artikelen 1, 2, 3, lid 4, 7, leden 1<sup>19</sup> en 2, en 14), en dient het de andere bepalingen van de richtlijn die de Commissie ter terechtzitting heeft aangevoerd, buiten beschouwing te laten.

17 — Arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 8, punt 48, en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie eveneens punt 45 hierboven.

18 — Ibidem, punt 49.

19 — Het bezwaar betreffende artikel 7, lid 1, is later ter terechtzitting ingetrokken; zie punt 37 hierboven.

69. De reden hiervoor is dat de Commissie alleen met betrekking tot de in de repliek vermelde bepalingen, zoals de rechtspraak eist<sup>20</sup>, voldoende gegevens heeft verschaft om het Hof in staat te stellen, uit te maken of het gestelde verzuim om richtlijn 2000/60 te implementeren, voorhanden is. Bovendien is Luxemburg niet naar behoren op de hoogte gesteld van, of heeft het niet nuttig kunnen antwoorden op, de conclusies van de Commissie betreffende de bepalingen van de richtlijn die pas ter terechtzitting zijn aangevoerd. Indien het Hof deze conclusies zou onderzoeken, zou daardoor mijns inziens inbreuk worden gemaakt op de rechten van verdediging van Luxemburg als verwerende partij en de grondgedachte van de procedure van artikel 226 EG niet worden geëerbiedigd.<sup>21</sup>

70. In haar repliek had de Commissie omstandig kunnen onderzoeken in hoeverre de wet van 1993 de richtlijn al dan niet implementeerde. Zij maakte slechts ten dele gebruik van deze mogelijkheid.

71. Tegen deze achtergrond onderzoek ik thans de verenigbaarheid van de wet van

1993 met de in de artikelen 1, 2, 3, lid 4, 7, lid 2, en 14, van richtlijn 2000/60 vastgestelde verplichtingen.

#### — Artikel 1

72. De Commissie handhaaft haar stelling dat de algemene doelstellingen die in artikel 1 van richtlijn 2000/60 zijn geformuleerd, ruimer zijn dan de door de wet van 1993 nagestreefde doelstellingen, die zijn beperkt tot de bestrijding van waterverontreiniging en de regeneratie van waterbronnen. In antwoord op een vraag van het Hof ter terechtzitting heeft de Commissie evenwel erkend dat artikel 1 van richtlijn 2000/60 niet in het nationale recht behoefde te worden omgezet. Derhalve concludeer ik dat de Commissie afstand heeft gedaan van haar bezwaar betreffende artikel 1. Voor het geval dat het Hof niettemin zou oordelen dat dit punt nader dient te worden onderzocht, wil ik slechts opmerken dat artikel 2 van de wet van 1993, waarin het doel van deze wet is beschreven, (net als artikel 1 van richtlijn 2006/60) volgens de formulering ervan vrij algemene en niet-kwantificeerbare doeleinden bevat.<sup>22</sup> Het zou dus in beginsel alle in artikel 1 van richtlijn 2000/60 geformuleerde doelstellingen kunnen omvatten.<sup>23</sup> Bijgevolg zou het bezwaar van de Commissie aangaande artikel 1 hoe dan ook ongegrond zijn.

<sup>20</sup> — Zie voetnoot 14 hierboven.

<sup>21</sup> — Naar mijn oordeel kan in casu niet op goede gronden worden gesteld dat de Commissie, door ter terechtzitting deze andere artikelen van de richtlijn aan te voeren, „preciseringsen” in haar conclusies beoogt aan te brengen in verband met de nieuwe gegevens die een lidstaat in zijn verweerschrift heeft verstrekt. Het gaat evenmin om het voordragen van een nieuw middel in de loop van het geding om rekening te houden met gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken, zoals artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering toestaat.

<sup>22</sup> — Zie punt 21 hierboven.

<sup>23</sup> — In die zin is de verwijzing in artikel 2 van de wet van 1993 naar de eisen die voortvloeien uit „alle andere menselijke activiteiten van algemeen belang”, mijns inziens alomvattend.

## — Artikel 2

73. De Commissie benadrukt dat de wet van 1993 slechts enkele van de in artikel 2 van richtlijn 2000/60 opgenomen definities bevat. De Commissie verwijst inzonderheid naar de begrippen „stroomgebied”, „goede ecologische toestand” en „goede chemische toestand”, die alle ontbreken in de wet van 1993.

74. Luxemburg suggereert niet dat de wet van 1993 deze definities bevat. Ter terechtzitting leek het als verweer aan te voeren dat de in artikel 2 gedefinieerde begrippen alleen relevant zijn om de draagwijdte van de operationele verplichtingen te bepalen die de richtlijn de lidstaten oplegt. Derhalve moeten deze begrippen niet per se worden geïmplementeerd.

75. Ik kan deze stelling niet aanvaarden. Artikel 2 kan niet buiten de context ervan worden gelezen. Een aantal van de in artikel 2 vastgestelde definities bevatten waterkwaliteitsnormen<sup>24</sup> die de lidstaten binnen de — inzonderheid in artikel 4 — gestelde termijnen dienen te bereiken (in de regel 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van de richtlijn).<sup>25</sup> Artikel 2, gelezen in samenhang met artikel 4, legt de lidstaten dus nauw-

keurig bepaalde verplichtingen op — waarvan zou kunnen worden aangenomen (hoewel dit hier in het midden kan blijven) dat zij ook rechten aan particulieren verlenen — die binnen een specifieke termijn moeten worden nagekomen.

76. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat „eenvoudige administratieve praktijken, die naar de aard ervan volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet zijn te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het Verdrag oplegt”<sup>26</sup> en dat „de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid, dat ingeval een richtlijn voor particulieren rechten in het leven roept, verlangt dat de begunstigten hun rechten in volle omvang kunnen kennen”.<sup>27</sup>

77. Anders dan Luxemburg betoogt, verschillen de termijnen voor het bereiken van de in artikel 4 geformuleerde normen van de algemene termijn van artikel 24 voor de vaststelling van de maatregelen die nodig zijn om richtlijn 2000/60 te implementeren. Door het ontbreken van de definities van de in artikel 2 vervatte normen of van de in artikel 4 bepaalde termijnen binnen dewelke deze normen dienen te worden bereikt, (en

26 — Arrest van 13 maart 1997, Commissie/Frankrijk (C-197/96, Jurispr. blz. I-1489, punt 14, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 — Arrest van 8 juli 1999, Commissie/Frankrijk (C-354/98, Jurispr. blz. I-4927, punt 1, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 — Zie punt 10 hierboven.

25 — Zie artikel 4, lid 1, sub a-ii en a-iii, sub b-ii, en sub c.

dus doordat de verplichtingen van artikel 2 in samenhang met artikel 4 niet bindend zijn gemaakt voor de bevoegde nationale autoriteiten), voldoet de wet van 1993 niet aan de eisen van richtlijn 2000/60.

— Artikel 3, lid 4

78. De Commissie is van mening dat geen enkele bepaling van de wet van 1993 een juiste implementatie vormt van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/60, waarbij de lidstaten de verplichting wordt opgelegd om alle relevante maatregelen voor alle stroomgebiedsdistricten te coördineren.

79. Luxemburg erkent dat artikel 3, lid 4, een coördinatieverplichting inhoudt. Het betoogt evenwel dat er in Luxemburg geen nationale stroomgebiedsdistricten zijn. De enige twee stroomgebiedsdistricten op het grondgebied van Luxemburg voor de doeleinden van richtlijn 2000/60 zijn internationale stroomgebiedsdistricten, namelijk het Rijn-en-Moezel-stroomgebiedsdistrict en het Maas-stroomgebiedsdistrict. Binnen de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR) is speciaal een coördineringscomité ad hoc opgericht waarin alle betrokken lidstaten zijn vertegenwoordigd, met als specifieke opdracht, de coördinatieverplichting krachtens richtlijn 2000/60 uit te voeren. Voor de Maas is een specifieke Internationale Commissie ter bescherming van de Maas opgericht, onder meer om de door richtlijn 2000/60 geëiste coördinatie te verzekeren. Ter staving van zijn stelling heeft

Luxemburg als bijlage bij zijn dupliek de teksten van het perscommuniqué van de ministersconferentie van de ICBR van 29 januari 2001 en van het Internationale Verdrag inzake de bescherming van de Maas van 10 december 2002 overgelegd. Beide teksten refereren aan het feit dat de door richtlijn 2000/60 geëiste coördinatiemaatregelen in het kader van deze internationale organisaties zullen worden vastgesteld.<sup>28</sup>

80. Ik ben het eens met Luxemburg dat de uit artikel 3, lid 4, voortvloeiende verplichtingen verschillen naargelang het betrokken stroomgebiedsdistrict nationaal of internationaal is voor de doeleinden van de richtlijn. Voor internationale stroomgebiedsdistricten bepaalt artikel 3, lid 4, dat „de betrokken lidstaten samen zorg [dragen] voor deze coördinatie en zij daartoe gebruik [kunnen] maken van bestaande structuren die in het kader van internationale overeenkomsten gevormd zijn”. Artikel 3, lid 6, bepaalt verder dat de lidstaten voor de doeleinden van deze richtlijn een bestaande nationale of internationale organisatie als bevoegde autoriteit mogen aanwijzen.

81. De Commissie is niet opgekomen tegen de stelling van Luxemburg dat de enige twee stroomgebiedsdistricten in Luxemburg voor de doeleinden van de richtlijn internationale

28 — Zie met betrekking tot de ICBR, bladzijde 13 van de dupliek van Luxemburg (in bijlage 1), alsook de artikelen 1, 2 en 5 van het Internationale Verdrag inzake de bescherming van de Maas.

veeleer dan nationale stroomgebiedsdistricten zijn.

fieke kwaliteitsnormen voor waterlichamen die bestemd zijn voor onttrekking van water voor menselijke consumptie te bereiken.<sup>29</sup>

82. Uit de stukken die Luxemburg bij zijn dupliek heeft gevoegd, blijkt dat twee internationale organisaties inderdaad, zoals Luxemburg stelt, door alle betrokken lidstaten zijn belast met de coördinatie van de maatregelen tot implementatie van richtlijn 2000/60 met betrekking tot deze internationale stroomgebiedsdistricten. Derhalve heeft Luxemburg als lid van deze internationale organisaties zijn verplichtingen krachtens artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/60 met betrekking tot deze internationale stroomgebiedsdistricten op zijn grondgebied vervuld.

83. Bijgevolg concludeer ik dat het bezwaar van de Commissie aangaande artikel 3, lid 4, ongegrond is.

— Artikel 7, lid 2

84. Volgens de Commissie geeft geen enkele bepaling van de wet van 1993 uitvoering — zelfs niet ten dele — aan de verplichtingen bedoeld in artikel 7, lid 2, waarbij de lidstaten de verplichting wordt opgelegd om speci-

85. Luxemburg heeft op dit punt geen enkel verweer gevoerd.

86. Net als artikel 2, gelezen in samenhang met artikel 4, bevat artikel 7, lid 2, een duidelijke en nauwkeurig bepaalde verplichting die — zo zou kunnen worden aangevoerd — rechten voor particulieren in het leven roept. Volgens de hierboven aangehaalde rechtspraak<sup>30</sup>, had Luxemburg deze bepaling binnen de in artikel 24 gestelde termijn moeten implementeren door middel van maatregelen die bindende kracht hebben in de nationale rechtsorde. Aangezien de wet van 1993 geen bepaling bevat die overeenkomt met artikel 7, lid 2, en geen andere implementatiemaatregel is vastgesteld, is Luxemburg zijn verplichting tot implementatie van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2000/60 niet nagekomen.

— Artikel 14

87. Ten slotte voert de Commissie aan dat de in artikel 14 van richtlijn 2000/60

29 — Zie aangaande de bezwaren van de Commissie betreffende de artikelen 7, leden 1 en 3, ook de punten 33 en 37 hierboven.

30 — Zie voetnoot 27 hierboven.

neergelegde verplichting om procedures inzake de voorlichting en de raadpleging van het publiek te organiseren, om „de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan [te moedigen], met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedsbeheersplannen”, in de wet van 1993 niet is terug te vinden.

88. Luxemburg suggereert niet dat de wet van 1993 een bepaling als artikel 14 van de richtlijn bevat. Het betoogt evenwel dat uit artikel 14, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 13 van richtlijn 2000/60, volgt dat de termijn om aan de uit artikel 14 voortvloeiende verplichtingen inzake de voorlichting van het publiek te voldoen, nog niet is verstreken.

89. Luxemburg heeft gelijk waar het stelt dat stroomgebiedsbeheersplannen volgens artikel 13, lid 6, uiterlijk negen jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn moeten worden gepubliceerd, en dat volgens artikel 14, lid 1, het publiek moet worden voorgelicht en de mogelijkheid moet krijgen om opmerkingen in te dienen — naar gelang van de maatregelen — tussen één en drie jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft. Het is evenwel ook duidelijk dat artikel 14 aan particulieren en betrokken partijen een recht beoogt toe te kennen om actief aan de uitvoering van de richtlijn te kunnen participeren, „met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedsbeheersplannen”.

90. Wanneer rechten van particulieren in het geding zijn, moeten de lidstaten niet alleen voldoen aan de algemene verplichtingen inzake de implementatie van richtlijnen zoals deze in de hierboven aangehaalde rechtspraak zijn aangegeven<sup>31</sup>, maar dienen zij eveneens ervoor te zorgen dat de uit de implementatie voortvloeiende rechtssituatie op nationaal niveau „voldoende bepaald en duidelijk is, opdat de begunstigten kennis kunnen nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties”.<sup>32</sup>

91. Derhalve ben ik van oordeel dat de nationale implementatiemaatregelen in casu van dien aard hadden moeten zijn dat de bevoegde nationale autoriteiten rechtens aan de termijn van artikel 13, lid 6, waren gehouden en dat de particulieren in staat werden gesteld, kennis te nemen van al hun rechten in het kader van de in artikel 14, lid 1, vastgestelde procedures.

92. Aangezien elke implementatiemaatregel ontbreekt, zijn deze voorwaarden duidelijk niet vervuld. Anders dan Luxemburg betoogt, doet het feit dat de stroomgebiedsbeheersplannen en de daarmee verband houdende voorlichtingsprocedures slechts moeten worden gepubliceerd en aan het publiek worden voorgelegd op een niet nader gedefinieerd tijdstip in de toekomst, niet af aan de verplichting van de lidstaten om een

31 — Zie de voetnoten 26 en 27 hierboven.

32 — Zie met name arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 8, punt 51, en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

nauwkeurig bepaalde, duidelijke en rechtens bindende maatregel vast te stellen waarmee wordt verzekerd dat aan deze verplichtingen wordt voldaan. Bij gebreke van enige specifieke bepaling die wijst op het tegendeel, geldt de in artikel 24 vastgestelde algemene termijn.

93. Derhalve kom ik tot de slotsom dat Luxemburg, door op nationaal niveau niet de nodige maatregelen te nemen om artikel 14 van richtlijn 2000/60 te implementeren, de krachtens richtlijn 2000/60 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

## **Kosten**

94. Volgens artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten verdelen, indien de partijen elk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Dat is het geval in de onderhavige procedure, aangezien het beroep van de Commissie slechts ten dele kan worden toegewezen. Derhalve ben ik van mening dat elke partij haar eigen kosten dient te dragen.

## **Conclusie**

95. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

1) te verklaren dat

- Luxemburg, door aan de Commissie niet de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen mee te delen houdende implementatie van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling

van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het water-beleid, behalve wat artikel 3 ervan betreft, de krachtens artikel 24 van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

- Luxemburg, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan de artikelen 2, 7, lid 2, en 14 van richtlijn 2000/60, de krachtens artikel 24 van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

- 2) het beroep te verwerpen voor het overige;
- 3) elke partij te verwijzen in haar eigen kosten.