

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. LÉGER
van 8 oktober 1998 *

1. De onderhavige prejudiciële vragen van de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, betreffen de uitlegging van een aantal bepalingen van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (hierna: „richtlijn”) ¹ en de geldigheid daarvan ten aanzien van het beginsel dat de vervuiler betaalt, het evenredigheidsbeginsel en het eigendomsrecht.

Wettelijk kader

2. In 1975 zijn de wetgevende instanties van de Gemeenschap begonnen met de verwezenlijking van een beleid voor het beheer van de watervoorziening. ² Een belangrijk onderdeel hiervan vormde een programma ter bestrijding van de waterverontreiniging. De richtlijn maakt deel uit van dat programma.

3. De richtlijn, die is vastgesteld op basis van artikel 130 S EG-Verdrag, heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen, te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen (artikel 1). ³

4. Onder „verontreiniging” in de zin van de richtlijn moet worden verstaan het direct of indirect lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan onder meer de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht en het leven en de aquatische ecosystemen kunnen worden geschaad (artikel 2, sub j).

5. De lidstaten moeten de kwetsbare zones aanwijzen en aan de Commissie meedelen (artikel 3) en zijn vervolgens *verplicht* een specifiek actieprogramma op te stellen voor de verschillende kwetsbare zones of gedeelten daarvan (artikel 5).

6. Onder „kwetsbare zone” moet worden verstaan een overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de richtlijn door de lidstaten aangewezen

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 375, blz. 1.

2 — In het kader van dit beleid heeft de Raad onder meer de volgende richtlijnen vastgesteld: 75/440/EEG van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater in de lidstaten (PB L 194, blz. 26); 76/160/EEG van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater (PB 1976, L 31, blz. 1); 79/869/EEG van 9 oktober 1979 inzake de meetmethodes en de frequentie van de bemonstering en de analyse van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater in de lidstaten (PB L 271, blz. 44); 80/778/EEG van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB L 229, blz. 11), en 91/271/EEG van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135, blz. 40).

3 — Voor de strijd tegen de waterverontreiniging door nitraten van stedelijke herkomst is daarnaast, zoals wij hebben gezien, richtlijn 91/271 vastgesteld.

stuk land (artikel 2, sub k). Dit zijn „alle hun [d. w. z. de lidstaten] bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wateren en die tot verontreiniging bijdragen” (artikel 3, lid 2).

maal toelaatbare concentratie van nitraten in voor menselijke consumptie bestemd water is vastgesteld op 50 mg/l (artikel 7, lid 3, van richtlijn 80/778 tot wijziging van richtlijn 75/440).

7. Artikel 3, lid 1, preciseert: „De lidstaten stellen volgens de criteria van bijlage I vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.”

10. De lidstaten mogen hun gehele nationale grondgebied als één enkele kwetsbare zone aanwijzen. In dat geval zijn zij gehouden om de „actieprogramma's als bedoeld in artikel 5” op hun gehele grondgebied toe te passen (artikel 3, lid 5, van de richtlijn).

8. Bijlage I, A, punt 1, bepaalt, dat „zoet oppervlaktewater, in het bijzonder indien gebruikt of bestemd voor de winning van drinkwater” onder meer moet worden aangemerkt als „water dat door verontreiniging is beïnvloed” indien het „een hogere dan de in richtlijn 75/440/EEG vastgestelde nitraatconcentratie bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven”.

11. Bovendien is met het oog op de aanwijzing van kwetsbare zones en de herziening van de desbetreffende lijst een procedure vastgesteld voor het toezicht op de waterkwaliteit en zijn er referentiemethoden voorgeschreven voor de meting van het gehalte aan stikstofverbindingen (artikel 6 van de richtlijn).

9. Richtlijn 75/440, volgens welke „de volksgezondheid moet worden beschermd en (...) te dien einde toezicht moet worden uitgeoefend op de oppervlaktewateren bestemd voor de productie van drinkwater en op de zuivering daarvan” (tweede overweging van de considerans), betreft „de eisen waaraan de kwaliteit van het oppervlaktewater dat gebruikt wordt of bestemd is voor de productie van drinkwater (...) na passende behandelingen moet voldoen” (artikel 1). De maxi-

12. De in artikel 5 bedoelde actieprogramma's moeten de waterverontreiniging verminderen of voorkomen die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen. De daarin neergelegde maatregelen moeten dus geschikt zijn voor dit soort verontreiniging. Daarom bepaalt artikel 5, lid 3, van de richtlijn: „In de actieprogramma's wordt rekening gehouden met a) de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, hoofdzakelijk wat betreft de respectieve bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen.” Artikel 5, lid 6, eist, dat de lidstaten erop toezien dat de maatregelen aan

de ontwikkeling van de situatie worden aangepast.

13. Artikel 5, lid 4, van de richtlijn preciseert, dat de maatregelen van bijlage III bij de richtlijn in de actieprogramma's moeten worden opgenomen. Ik wil geen volledige inventaris van die maatregelen geven, maar merk slechts op, dat deze maatregelen uitsluitend beogen de exploitatiemethodes voor landbouwgronden te reguleren en nauwkeurige aanwijzingen bevatten over, onder meer, de periodes waarin het op of in de bodem brengen van bepaalde soorten meststoffen verboden is, de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest en de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen, rekening houdend met, onder meer, de bodemgesteldheid, grondsoort en schuinite van hellingen (bijlage III, punt 1).

14. Bovendien moeten „deze maatregelen (...) waarborgen, dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt opgebracht, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt” (Bijlage III bij de richtlijn, punt 2, eerste alinea). De hierop volgende alinea preciseert: „Deze bepaalde hoeveelheid per hectare is de hoeveelheid mest die 170 kg N bevat.”

15. Bij de vaststelling van deze maatregelen beschikken de lidstaten echter wel over een zekere beleidsmarge.

16. Zo mogen zij minder strenge maatregelen vaststellen. Bijlage III, punt 2, sub a en b, bepaalt namelijk, dat de lidstaten

„a) voor het eerste actieprogramma van vier jaar een maximaal 210 kg N bevattende hoeveelheid dierlijke mest [mogen] toestaan;

b) gedurende en na het eerste actieprogramma van vier jaar andere hoeveelheden dan de bovengenoemde [mogen] vaststellen. Deze hoeveelheden moeten zodanig worden vastgesteld dat geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de in artikel 1 genoemde doelstellingen, en zij moeten worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria, bijvoorbeeld:

— lange groeiperiodes;

— gewassen met hoge stikstofopname;

— hoge nettoneerslag in de kwetsbare zone;

— bodems met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen.

nemen, die ten minste de in bijlage II onder A genoemde punten bevatten (artikel 4).⁴

De feiten en het procesverloop

Indien een lidstaat krachtens dit punt b een andere hoeveelheid toestaat, doet hij daarvan mededeling aan de Commissie, die de motivering (...) bestudeert."

17. De lidstaten mogen ook strengere maatregelen vaststellen. Artikel 5, lid 5, van de richtlijn bepaalt namelijk: „De lidstaten treffen (...) de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt, dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen."

18. Teneinde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau te bieden, stellen de lidstaten codes van goede landbouwpraktijken op, door de landbouwers *vrijwillig* in acht te

19. Standley en Metson⁵, twee landbouwers uit het overwegend agrarische gebied East Anglia, hebben zich tot de High Court of Justice, Queen's Bench Division, gewend met een beroep strekkende tot, onder meer, nietigverklaring van de besluiten van de bevoegde nationale instanties⁶, waarin respectievelijk wordt verklaard, dat een aantal rivieren, waaronder de Waveney met haar zijrivieren, „door verontreiniging beïnvloede wateren" zijn en de gebieden die daarin afwateren, worden aangewezen als „kwetsbare zones" in de zin van artikel 3, lid 2, van de richtlijn.

20. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt, dat om tot een dergelijke aanwijzing te kunnen overgaan deze instanties nauwkeurig afgebakende stroomgebieden definiëren waar de nitraatconcentratie van het water hoger is dan 50 mg/l, alle bronnen van nitraatvervuiling tezamen in aanmerking genomen. Vervolgens identificeren zij alle hun bekende stukken land die daarin afwateren en beoordelen zij, of, gelet op het gebruik en de overige ken-

4 — Zo moet een code van goede landbouwpraktijken bijvoorbeeld de periodes vermelden die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststoffen, en de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen op steile hellingen.

5 — Hierna: „verzoekers in het hoofdgeding".

6 — De Secretary of State for the Environment en de Minister of Agriculture, Fisheries and Food; hierna: „verweerders in het hoofdgeding".

merken van de betrokken stukken land en watergebieden, de agrarische bronnen een „belangrijke bijdrage” leveren aan de vastgestelde verontreinigingsniveaus.

De prejudiciële vragen

21. Verzoekers in het hoofdgeding, die eigenaar en exploitant zijn van stukken land in de aldus vastgestelde kwetsbare zone, vechten deze wijze van toepassing van de bepalingen van de richtlijn aan. Omdat deze aanwijzing de bevoegde nationale instanties verplicht om voor die zone de in artikel 5 van de richtlijn bedoelde specifieke actieprogramma's vast te stellen, is de hieruit noodzakelijkerwijs voortvloeiende beperking van het agrarisch gebruik van hun land volgens verzoekers in het hoofdgeding niet gerechtvaardigd. Op grond hiervan hebben zij zich tot de bevoegde nationale rechter gewend, stellende dat de nationale administratie het gemeenschapsrecht schendt. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt, dat de verwijzende rechter geen enkel gegeven verstrekt over de maatregelen die het Verenigd Koninkrijk in concreto op grond van artikel 5 van de richtlijn heeft vastgesteld of beoogt vast te stellen.

22. De National Farmers' Union ⁷, de nationale beroepsvereniging van de landbouwers in Engeland en Wales, heeft van de verwijzende rechter toestemming gekregen om ter ondersteuning van verzoekers in het hoofdgeding te interveniëren.

23. Van oordeel dat de uitkomst van het geding afhangt van de uitlegging en de beoordeling van de geldigheid van de relevante communautaire bepalingen, heeft de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Schrijft richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (...) de lidstaten voor, overeenkomstig in het bijzonder de artikelen 2, sub j, en 3, lid 1, en bijlage I, zoete oppervlaktewateren aan te merken als „wateren die door verontreiniging worden beïnvloed” en vervolgens alle bekende stukken land die in die wateren afwateren en tot de verontreiniging bijdragen overeenkomstig artikel 3, lid 2, van die richtlijn als kwetsbare zones aan te wijzen:

i) wanneer die wateren een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l (dit is de in bijlage I bij de richtlijn onder verwijzing naar richtlijn 75/440/EEG vastgelegde nitraatconcentratie) bevatten en de lidstaat goede gronden heeft om aan te nemen dat de lozing van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen „aanzienlijk bijdraagt” tot de totale nitraatconcentratie, en zo ja, heeft een lidstaat goede gronden

⁷ — Hierna: „NFU”.

wanneer hij reden heeft om aan te nemen dat de lozing van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in meer dan verwaarloosbare mate of in enige qua hoeveelheid of graad andere mate bijdraagt tot de totale nitraatconcentratie, en zo ja, bij welke hoeveelheid of welke graad kan dan worden gesproken van een „aanzienlijke bijdrage” in bedoelde zin; of

iii) de fundamentele eigendomsrechten van degenen die grond bezitten en/of exploiteren die afwatert in overeenkomstig artikel 3, lid 1, vast te stellen zoete oppervlaktewateren, te weten stukken land die vervolgens door de lidstaten op grond van artikel 3, lid 2, als kwetsbare zones worden aangewezen?”

ii) alleen wanneer de lozing van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen op zichzelf de oorzaak is van een hogere nitraatconcentratie dan 50 mg/l in die wateren (dat wil zeggen zonder rekening te houden met enige bijdrage uit andere bronnen); of

Antwoord op de vragen

De eerste vraag

iii) in enige andere hypothese, en zo ja, welke?

2) Indien de eerste vraag anders dan in de sub ii bedoelde zin wordt beantwoord, is de richtlijn (voor zover van toepassing op zoete oppervlaktewateren) dan ongeldig op grond dat zij in strijd is met:

i) het beginsel dat de vervuiler betaalt en/of

ii) het evenredigheidsbeginsel en/of

24. Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, wat moet worden verstaan onder „door verontreiniging beïnvloede zoete oppervlaktewateren” in de zin van artikel 3, lid 1, van de richtlijn. Meer bepaald vraagt hij het Hof, of het voor de kwalificatie van die wateren als „door verontreiniging beïnvloede zoete oppervlaktewateren” noodzakelijk is, dat de in die wateren aanwezige concentratie van nitraten van meer dan 50 mg/l afkomstig is van stikstofverbindingen die uitsluitend uit agrarische bron zijn geloosd, dan wel of het volstaat, dat die lozing een „aanzienlijke bijdrage” levert aan die verontreiniging. Voor dat laatste geval vraagt hij het Hof, in welke zin „aanzienlijke bijdrage” moet worden uitgelegd. Met andere woorden, hij wenst van het Hof te vernemen, of de richt-

lijn zich verzet tegen de wijze waarop de bevoegde Britse instanties artikel 3, leden 1 en 2, hebben toegepast.

25. Er staan hier twee opvattingen tegenover elkaar: die van de Commissie en de lidstaten die opmerkingen hebben ingediend, die zich achter het standpunt van het Verenigd Koninkrijk⁸ scharen, en die van verzoekers in het hoofdgeding en NFU.

26. Verzoekers in het hoofdgeding en NFU menen dat de criteria die de betrokken ministers voor die aanwijzing hebben gehanteerd, niet aan de eisen van de richtlijn voldoen. Volgens hen kunnen wateren enkel dan als „door verontreiniging beïnvloede zoete oppervlaktewateren” worden aangemerkt wanneer zij een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l hebben die uitsluitend uit agrarische bronnen afkomstig is. Zij beroepen zich hiervoor op de tekst en de doelstellingen van de richtlijn.

27. Zij merken in het bijzonder op, dat de bepalingen van de richtlijn betreffende de aanwijzing van kwetsbare zones, nergens spreken van „een aanzienlijke bijdrage” aan de vastgestelde verontreinigingsniveaus. NFU stelt bovendien dat deze uitdrukking niet voldoende nauwkeurig is.

28. Verzoekers in het hoofdgeding wijzen er verder op, dat de gemeenschapswetgever het begrip „verontreiniging” in artikel 2, sub j, van de richtlijn uitdrukkelijk heeft beperkt tot het „lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in het aquatisch milieu” en dat hij die uitdrukking daarmee één enkele betekenis heeft willen geven. Telkens wanneer deze uitdrukking in de richtlijn wordt gebruikt, in het bijzonder in artikel 3, lid 1, is de enige betekenis die daaraan mag worden toegekend, dus „de lozing van uitsluitend uit de landbouw afkomstige stikstofverbindingen”.

29. Ten slotte stellen zij, dat aangezien de richtlijn tot doel heeft verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en te voorkomen, de verplichting om dat doel te verwezenlijken noodzakelijkerwijs meebrengt, dat de maatregelen die worden vastgesteld, uitsluitend betrekking hebben op verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

30. Subsidiair stelt NFU voor, zoet oppervlaktewater als verontreinigd aan te merken wanneer de totale nitraatconcentratie meer dan 50 mg/l bedraagt en de lozing van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen „een predominante bijdrage” levert aan die totale concentratie. Zij erkent echter, dat ook deze definitie niet erg nauwkeurig is.

31. Verweerders in het hoofdgeding en de lidstaten die opmerkingen hebben ingediend, stellen dat de uitlegging die de bevoegde Britse

⁸ — Zie punt 20 van deze conclusie.

instanties aan de richtlijn hebben gegeven, juist is. Onder „wateren [die] door verontreiniging worden beïnvloed” in de zin van artikel 3, lid 1, van die richtlijn moet dus worden verstaan zoete oppervlaktewateren die worden gebruikt voor de drinkwatervoorziening, met een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l waarin de uit agrarische bronnen afkomstige nitraten een „aanzienlijke bijdrage” leveren aan het totale concentratieniveau.

32. Zij wijzen erop, dat punt A, sub 1, van bijlage I bij de richtlijn niet verlangt dat een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l wordt geconstateerd die „uitsluitend uit agrarische bron afkomstig” is .

33. Zij beklemtonen, dat de lidstaten volgens de richtlijn achtereenvolgens aan vier verplichtingen moeten voldoen: zij moeten de „wateren” identificeren die „door verontreiniging worden beïnvloed”, de kwetsbare zones aanwijzen, actieprogramma's opstellen en ten slotte die programma's uitvoeren. De verplichting om rekening te houden met de respectieve bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen, geldt volgens verweerders pas voor de vaststelling van de verplichte specifieke actieprogramma's (artikel 5, lid 3, sub a). Zij leiden hieruit af, dat die verplichting in de andere fasen ontbreekt.

34. De door verzoekers in het hoofdgeding verdedigde uitlegging is volgens hen onverenigbaar met artikel 3, lid 5, van de richtlijn, dat de lidstaten de mogelijkheid biedt om geen „door verontreiniging beïnvloede wateren” te identificeren en hen in dat geval verplicht om hun gehele grondgebied als kwetsbare zone aan te wijzen, ook al is het nitraatgehalte van het water over hun gehele grondgebied genomen, niet hoger dan 50 mg/l. Met de mogelijkheid voor de lidstaten om de procedure tot identificering van de verontreinigde wateren te vermijden heeft de gemeenschaps-wetgever duidelijk aangegeven, dat hij deze niet noodzakelijk achtte voor de bescherming van hun eigendomsrechten en voor de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.

35. Bovendien zou het enorme technische problemen opleveren, voor de identificering van dergelijke wateren vast te stellen dat de nitraten uitsluitend uit agrarische bron afkomstig zijn.

36. Ten slotte zou volgens hen het streven van de richtlijn worden gedwarsboemd wanneer alle gevallen waarin landbouwbronnen in zeer belangrijke, maar niet exclusieve mate tot de schade bijdragen, van haar werkings-sfeer zouden zijn uitgesloten.

Discussie

37. Volgens vaste rechtspraak van het Hof⁹ moet voor de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht worden gekeken naar de tekst daarvan en moet worden nagegaan, wat het doel is van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.

38. Zowel uit de tekst als uit het doel van deze richtlijn blijkt, dat in de fase van de identificering van de „door verontreiniging beïnvloede wateren” en van de aanwijzing van de kwetsbare zones geen *uitsluitend* uit agrarische bron afkomstige nitraatverontreiniging vereist is.

39. Zoals reeds gezegd, bepaalt bijlage I, A, punt 1, dat zoet oppervlaktewater, indien gebruikt of bestemd voor de winning van drinkwater, moet worden aangemerkt als „water dat door verontreiniging is beïnvloed”, indien het „een hogere dan de *in richtlijn 75/440/EEG* vastgestelde nitraatconcentratie bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven”.¹⁰

40. Deze waarde komt, zoals wij hebben gezien, overeen met 50 mg/l. Nergens wordt

aangegeven, uit welke bron de nitraatverontreiniging afkomstig moet zijn, laat staan dat wordt verlangd, dat landbouwpraktijken de „*uitsluitende*” bron voor deze verontreiniging moeten vormen.

41. Als dit een noodzakelijke voorwaarde ware geweest voor de invoering van de verplichte maatregelen, dan had de gemeenschapswetgever dit mijns inziens aangegeven. Zo gaat hij namelijk te werk. Dit blijkt bijvoorbeeld uit artikel 5, lid 3, sub a, waarin wordt bepaald:

„In de actieprogramma's wordt rekening gehouden met:

a) de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, hoofdzakelijk wat betreft *de respectieve bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen.*”

42. Uit deze precisering blijkt bovendien duidelijk, dat tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen ook moet worden opgetreden wanneer de nitraatverontreiniging niet uitsluitend door landbouwpraktijken wordt veroorzaakt.

43. Bovendien geeft de gemeenschapswetgever met zijn beslissing om in bijlage I, A, punt 1, het maximaal toelaatbare nitraatgehalte te omschrijven met de woorden „een hogere dan de in richtlijn 75/440/EEG vastgestelde

9 — Zie, bijvoorbeeld, arrest van 17 juli 1997, Leur-Bloem (C-28/95, jurispr. blz. I-4161, punt 47).

10 — Cursivering van mij.

nitraatconcentratie" in plaats van, zoals in bijlage I, A, punt 2¹¹, expliciet de concentratie „50 mg/l" te noemen, aan, dat *het doel de bescherming van de volksgezondheid is* en dat onder die omstandigheden 50 mg/l de maximumgrens is voor de nitraatverontreiniging uit alle bronnen tezamen.

44. Er zij nogmaals op gewezen, dat in artikel 7, lid 3, van richtlijn 80/778 tot wijziging van richtlijn 75/440 de maximaal toelaatbare concentratie nitraten in voor menselijke consumptie bestemd water is vastgesteld op 50 mg/l. De oorsprong van de nitraatverontreiniging wordt niet nader omschreven aangezien nitraten boven deze grens, ongeacht hun oorsprong, schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens.

45. Deze grenswaarde van 50 mg/l voldoet immers aan de eisen van de volksgezondheid (artikel 1 van richtlijn 75/440) en vormt een grenswaarde waarvan de niet-inachtneming belangrijke gevolgen heeft voor de volksgezondheid, *ongeacht of de nitraatverontreiniging van agrarische of industriële oorsprong*

11 — Volgens deze bepaling is grondwater door verontreiniging beïnvloed in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676 wanneer het „meer dan 50 mg/l nitraat bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven”.

is.¹² Deze conclusie wordt door niemand betwist, zelfs niet door verzoekers in het hoofdgeding.¹³

46. Met andere woorden, door deze verwijzing naar richtlijn 75/440 herinnert de gemeenschapswetgever de lidstaten in termen van volksgezondheid aan hun verplichting om zoet oppervlaktewater dat wordt gebruikt of is bestemd voor drinkwater, als „door verontreiniging beïnvloed water” aan te merken wanneer de nitraatconcentratie ervan de maximaal toelaatbare grens bereikt, dat wil zeggen 50 mg/l voor alle bronnen van nitraatverontreiniging tezamen.

47. Ten slotte meen ik, met verweerders in het hoofdgeding, dat de door verzoekers in het hoofdgeding voorgestane uitlegging onvermijdelijk is met artikel 3, lid 5, van de richtlijn. Die bepaling staat de lidstaten toe om geen „door verontreiniging beïnvloede

12 — Zie het verslag van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement betreffende de uitvoering van richtlijn 91/676 van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen [COM(97) 473 def., blz. 4 (hierna: „verslag”)]. Overigens zij opgemerkt, dat de Wereldgezondheidsorganisatie in april 1997 de richtwaarden voor de concentratie van nitraten en nitrieten in het drinkwater opnieuw heeft bekeken en bij die gelegenheid op basis van de meest recente wetenschappelijke gegevens heeft geconcludeerd, dat de grens van 50 mg/l moest worden gehandhaafd (ibidem, voetnoot 4).

13 — Volgens het verslag wordt nitraat in het drinkwater als een probleem voor de volksgezondheid beschouwd omdat „nitraat in het lichaam snel in nitriet wordt omgezet. Het belangrijkste effect van nitriet is de oxidatie van hemoglobine tot methemoglobine, dat geen zuurstof naar de weefsels kan vervoeren. Het verminderde zuurstoftransport komt vooral tot uiting bij baby's tot de leeftijd van zes maanden en veroorzaakt dan methemoglobinemie of het blauw-babysyndroom. Dit verschijnsel is alleen waargenomen bij nitraatgehalten van beduidend boven 50 mg/l. Als maximumwaarde biedt dit niveau dan ook voldoende bescherming tegen het optreden van deze ziekte. Bovendien reageert nitriet met verbindingen in de maag en vormt dan producten waarvan bekend is dat zij bij vele diersoorten kanker veroorzaken, hoewel het verband met kanker bij mensen momenteel enkel op vermoedens steunt.”

wateren" te identificeren, maar verplicht ze in dat geval wel om hun gehele grondgebied aan te wijzen als een voor nitraatverontreiniging kwetsbare zone, zelfs als de nitraatconcentratie per liter water voor hun gehele grondgebied niet boven de 50 mg/l ligt. Ik leid hieruit af, dat volgens de gemeenschapswetgever actieprogramma's ook kunnen worden vastgesteld wanneer het nitraatgehalte niet hoger is dan 50 mg/l en de verontreiniging niet uitsluitend van agrarische herkomst is.

48. Aangezien de richtlijn evenwel tot doel heeft „de door nitraten uit agrarische bronnen ¹⁴ veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen” ¹⁵ en „goede landbouwpraktijken te stimuleren” teneinde „alle wateren een algemeen beschermingsniveau tegen verontreiniging in de toekomst [te] kunnen bieden” ¹⁶, is het *noodzakelijk maar ook voldoende* dat dit soort verontreiniging deels door landbouwpraktijken is veroorzaakt. Daarom dienen de gemeenschappelijke actieprogramma's, die door de gemeenschapswetgever in het leven zijn geroepen om deze twee doelen te bereiken, „om het op of in de bodem brengen van alle stikstof bevattende meststoffen te beperken en om in het bijzonder specifieke grenswaarden voor het opbrengen van dierlijke mest vast te stellen” ¹⁷ en daardoor „de gezondheid van de mens en de levende hulpbronnen en aquatische ecosystemen te beschermen”. ¹⁸

49. De door verzoekers in het hoofdgeding en NFU voorgestane uitlegging kan daarom niet worden aanvaard.

50. Volgt men hun uitlegging dat de kwalificatie „door verontreiniging beïnvloede wateren” moet worden voorbehouden voor zoete oppervlaktewateren die een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l bevatten of dreigen te bevatten, welke uitsluitend uit agrarische bronnen afkomstig is, dan wordt de uitvoering van de in artikel 5 van de richtlijn voorgeschreven actieprogramma's feitelijk onmogelijk in alle gevallen waarin de schadelijke gevolgen bijna uitsluitend uit landbouwbronnen voortvloeien. Het is duidelijk, dat de door verzoekers in het hoofdgeding en NFU voorgestane uitlegging in dergelijke gevallen zeker niet is aangepast aan de toestand van verontreiniging zoals gedefinieerd in artikel 2, sub j, van de richtlijn, omdat zij zoete oppervlaktewateren geen bescherming biedt tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en zowel voor de volksgezondheid als voor het milieu zeer ernstige gevolgen heeft. Met andere woorden deze uitlegging is in tegenspraak met de doelstellingen van de richtlijn en tast de doeltreffendheid van de richtlijn aan.

51. Zowel uit de tekst van een aantal bepalingen van de richtlijn als uit de doelstelling van de richtlijn volgt dus, dat de gemeenschapswetgever niet verlangt, dat de nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l uitsluitend van agrarische herkomst is, maar eist, dat dit soort verontreiniging voor een deel door landbouwpraktijken wordt veroorzaakt.

14 — De landbouwers worden als de belangrijkste veroorzakers van nitraatverontreiniging beschouwd (zie vijfde overweging van de considerans van richtlijn 91/676). Zie in dit verband ook het verslag.

15 — Zesde overweging van de considerans en artikel 1 van richtlijn 91/676.

16 — Achtste overweging van de considerans van richtlijn 91/676.

17 — Elfde overweging van de considerans.

18 — Zesde overweging van de considerans.

52. De verwijzende rechter vraagt het Hof voorts, hoe hoog het aandeel van de nitraten van agrarische oorsprong moet zijn om zoet oppervlaktewater te kunnen aanmerken als door verontreiniging beïnvloed water in de zin van de richtlijn. Meer in het bijzonder wil hij vernemen, of een praktijk als die waarbij water als door verontreiniging beïnvloed wordt aangemerkt wanneer het een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l heeft en de lozing van stikstofverbindingen uit agrarische bron een „aanzienlijke bijdrage” levert aan die verontreiniging, in overeenstemming is met artikel 3, lid 1, van de richtlijn.

53. De richtlijn bevat geen enkele concrete aanduiding aan de hand waarvan deze vraag rechtstreeks kan worden beantwoord. Het antwoord kan evenwel worden gevonden in het verband dat de artikelen 3 en 5 van de richtlijn leggen tussen de identificering van wateren die zijn verontreinigd door nitraten van agrarische oorsprong, de aanwijzing van de kwetsbare zones en de behandeling van dit soort verontreiniging.

54. Artikel 3, lid 1, van de richtlijn preciseert namelijk, dat als door verontreiniging beïnvloed water moet worden aangemerkt zoet oppervlaktewater met een totale nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l, verontreiniging waar agrarische bronnen aan bijdragen voor een deel waartegen kan worden opgetreden met de verplichte maatregelen waarin artikel 5 voorziet.

55. Uit de tekst van de richtlijn volgt verder, dat de lidstaten zowel bij de identificering van de door verontreiniging beïnvloede wateren¹⁹ als bij de vaststelling van de verplichte maatregelen²⁰ een zekere beleidsmarge hebben. Om die reden ben ik van oordeel, dat een praktijk van een lidstaat om zoet water als door verontreiniging beïnvloed aan te merken wanneer het stikstofverbindingen uit agrarische bron bevat die een „aanzienlijke bijdrage” leveren aan de totale nitraatconcentratie, aan de voorschriften van de richtlijn voldoet.

56. Op grond van die overwegingen concludeer ik, dat onder zoet oppervlaktewater dat door „verontreiniging is beïnvloed” in de zin van artikel 3, lid 1, moet worden verstaan zoet oppervlaktewater met een totale nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l, verontreiniging waar agrarische bronnen aan bijdragen voor een deel dat kan worden behandeld dankzij de door artikel 5 voorgeschreven verplichte maatregelen, dat wil zeggen maatregelen waardoor de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen, kan worden verminderd of voorkomen. Een praktijk van een lidstaat om zoet water als door verontreiniging beïnvloed aan te merken wanneer het stikstofverbindingen uit agrarische bron bevat die een „aanzienlijke bijdrage” leveren aan de totale nitraatconcentratie, voldoet dus aan de voorschriften van de richtlijn.

19 — Zie punt 8 van deze conclusie.

20 — Ibidem, punt 15.

De tweede vraag

57. Nu artikel 3 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat onder „door verontreiniging beïnvloed” zoet oppervlaktewater moet worden verstaan water waarvan de nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l ten dele wordt veroorzaakt door lozing van stikstofverbindingen uit agrarische bron, vraagt de verwijzende rechter het Hof die richtlijn te toetsen aan het eigendomsrecht, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Het eigendomsrecht

58. Volgens verzoekers in het hoofdgeding leidt een dergelijke uitlegging ertoe, dat de landbouwers de lasten dragen van de vermindering van de nitraatconcentraties die uit andere bronnen dan de landbouw afkomstig zijn. Hierdoor zou hun eigendomsrecht worden geschonden.

59. Het Hof heeft, met name in het arrest van 13 december 1979, Hauer ²¹, erkend dat het eigendomsrecht deel uitmaakt van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht. ²²

60. Het Hof heeft echter ook overwogen, dat dit beginsel geen absolute gelding heeft en dat de eigenaar zijn recht kan worden ontnomen of in het gebruik van zijn eigendom kan worden beperkt „voor zover zulke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidelbare ingreep waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast”. ²³

61. Handelingen die de eigenaar zijn recht ontnemen, zijn die waardoor hem wordt belet over zijn eigendom te beschikken en het voor elk niet bij de wet verboden gebruik te bestemmen (onteigening is een dergelijke handeling). Handelingen die het gebruik van de eigendom beperken, zijn handelingen welke een deel van de bevoegdheden van de eigenaar ten aanzien van zijn eigendom beperken (bijvoorbeeld het verbod om bepaalde soorten gewassen aan te planten of de beperking van de productiecapaciteit van een stuk land).

62. De verwijzende rechter wenst met name te vernemen, of de richtlijn ongeldig is wegens strijdigheid met het eigendomsrecht voor zover zij de lidstaten verplicht om de in artikel 5 bedoelde actieprogramma's op te stellen en verplichte maatregelen te treffen zodra zoete oppervlaktewateren een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l hebben en de

21 — 44/79, Jurispr blz. 3727, punt 17.

22 — Zie ook arrest van 11 juli 1989, Schröder (265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 15).

23 — Ibidem. Zie ook arrest van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 78).

lozing van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen „aanzienlijk bijdraagt” aan deze totale nitraatconcentratie.

door de landbouwers gedragen, maar ook de eigenaar die zijn land niet zelf exploiteert, kan de pachtwaarde van zijn grond (als gevolg van de vermindering van de opbrengst van de bebouwde grond en daarmee van het landbouwkomen) zien dalen.

63. Het lijkt mij duidelijk, dat die actieprogramma's niet kunnen worden beschouwd als handelingen die de eigenaar van landbouwgronden zijn recht ontnemen, maar dat zij wel het gebruik van de eigendom kunnen beperken.

64. De op grond van artikel 5 van de richtlijn vastgestelde maatregelen beletten immers intensieve landbouw en verkleinen de mogelijkheid om intensieve veeteelt te bedrijven. Zij beperken dus een deel van de bevoegdheden van de eigenaar ten aanzien van zijn grond. Doordat zij het rendement per hectare landbouwgrond en daarmee het inkomen van het landbouwbedrijf verminderen, leiden deze maatregelen bovendien op korte termijn tot een daling van de economische waarde van de grond.²⁴

65. Ingevolge artikel 3, lid 1, juncto artikel 5, lid 4, sub a, en bijlage III bij de richtlijn worden de financiële lasten van deze maatregelen (onder meer de bouw van tanks voor de opslag van dierlijk mest) in eerste instantie

66. Thans wil ik bekijken, of de regeling die bij artikel 5 van de richtlijn in het leven is geroepen, onder omstandigheden als die welke in verband met de eerste vraag zijn vermeld, verenigbaar is met de eisen van de bescherming van het eigendomsrecht.

67. Zoals wij hebben gezien, zijn deze maatregelen ingegeven door overwegingen betreffende de bescherming van de volksgezondheid. Zij zijn immers verplicht zodra de grenswaarde van 50 mg nitraten per liter is bereikt, de maximumconcentratie die wordt aanvaard in water dat voor menselijke consumptie bestemd is. Het lijkt dus geen twijfel, dat hier sprake is van een doelstelling van algemeen belang.

68. Aan de eerste voorwaarde — dat deze beperkingen werkelijk beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft — is dus voldaan.

24 — Op middellange en lange termijn kan de economische waarde van landbouwgrond die overeenkomstig deze codes van goede landbouwpraktijken is bebouwd, mijns inziens echter stijgen door de kwaliteit van de producten die worden verkregen, en van de beschermde grond (denk aan de ontwikkeling van biologisch-dynamische landbouw).

69. Wat de tweede voorwaarde betreft, moet worden nagegaan of deze beperkingen, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als „een onevenredige en onduidelbare ingreep waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast”.²⁵

70. Aan de voorwaarde dat het optreden van de gemeenschapswetgever geen „onevenredige en onduidelbare ingreep” mag opleveren, is mijns inziens ook voldaan.

71. Ook hier is duidelijk, dat wanneer de nitraatverontreiniging van het water ten dele door landbouwpraktijken wordt veroorzaakt, de beperking van de mogelijkheid om voor de bewerking van de grond agressieve en voor de gezondheid schadelijke landbouwmethodes te gebruiken, inherent is aan een echt communautair milieubeleid, dat door het Hof als een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap wordt beschouwd.²⁶

72. Bovendien wordt met de instandhouding van de natuurlijke hulpbronnen en in het bij-

zonder van het water niet alleen het algemeen belang beschermd, maar ook dat van de agrarische wereld. Het optreden van de wetgever moet niet alleen worden geduld, maar worden geëist in het kader van een gemeenschappelijk beleid dat op artikel 130 R van het Verdrag berust.

73. Met betrekking tot de voorwaarde dat de actie passend moet zijn, dient te worden opgemerkt, dat volgens de rechtspraak van het Hof aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de actie „de situatie van de producenten (...) niet onevenredig treft (...) en de Raad bijgevolg de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid (...) niet heeft overschreden”.²⁷ Deze beoordeling ligt heel dicht bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel.

74. Daar wij niet over concrete gegevens beschikken omtrent het specifieke actieprogramma en omtrent de inhoud van de maatregelen die de bevoegde nationale instanties²⁸ in casu hebben vastgesteld of overwogen, is het ons, volgens vaste rechtspraak van het Hof, niet mogelijk, na te gaan of die maatregelen geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is.²⁹

25 — Arrest Schröder, reeds aangehaald, punt 15. Zie ook arrest Duitsland/Raad, reeds aangehaald, punt 78.

26 — Zie onder meer arresten van 7 februari 1985, *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* (240/83, Jurispr. blz. 531, punt 13); 20 september 1988, *Commissie/Denemarken* (302/86, Jurispr. blz. 4607, punt 8), en 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Jurispr. blz. I-4301, punt 64), en *Bettati* (C-341/95, Jurispr. blz. I-4355, punt 62).

27 — Arrest van 13 december 1994, *SMW Winzersekt* (C-306/93, Jurispr. blz. I-5555, punt 24).

28 — Die, zoals wij hebben gezien, met betrekking tot de vast te stellen maatregelen over een zekere beleidsruimte beschikken.

29 — Zie, onder meer, het reeds aangehaalde arrest *Bettati*, punt 56.

75. Bij onderzoek van artikel 5 van de richtlijn is overigens niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel zouden kunnen aantasten.

78. In gevallen waarin andere bronnen aan de verontreiniging bijdragen, kunnen de lidstaten hiertegen dus enkel optreden op basis van andere regelingen.³³

76. Uit de leden 3, sub a en b, 5 en 6 van die bepaling, in onderlinge samenhang gelezen, blijkt immers, dat aan de lidstaten wordt voorgeschreven actieprogramma's op te stellen die *doeltreffend*³⁰ zijn en *passend*³¹ voor de wetenschappelijk vastgestelde verontreinigingstoestand en de milieuomstandigheden in de desbetreffende gebieden van de betrokken lidstaat.

79. Het is immers duidelijk, dat maatregelen als die welke op grond van artikel 5 van de richtlijn kunnen worden vastgesteld, volstrekt *ondoeltreffend* zouden zijn indien zij worden gebruikt ter bestrijding van een nitraatverontreiniging die niet door landbouwpraktijken is veroorzaakt.

77. Zoals wij hebben gezien³², kunnen alleen maatregelen worden vastgesteld ter bestrijding van landbouwpraktijken met betrekking tot het gebruik van mest. De vaststelling van maatregelen ter bestrijding van verontreiniging door nitraten uit andere bron, is uitgesloten.

80. Die maatregelen zouden ook niet *passend* zijn voor de concrete toestand van verontreiniging in een gebied van de betrokken lidstaat indien, nadat is vastgesteld dat de hoeveelheden stikstof van agrarische oorsprong te verwaarlozen zijn, de hiertegen gerichte maatregelen tot nog grotere milieuschade leiden. De lidstaten wordt met andere woorden verzocht, maatregelen vast te stellen die het doel kunnen verwezenlijken, maar niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is, dat wil zeggen in het kader van de actie op grond van artikel 5 van de richtlijn het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen.

30 — Artikel 5, lid 5, bepaalt: „De lidstaten treffen (...) in het kader van de actieprogramma's (...) maatregelen (...)” Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de *doeltreffendheid* (...) ervan (...). Artikel 5, lid 6, preciseert: „De lidstaten stellen (...) controleprogramma's op en voeren die uit om de *doeltreffendheid* van de (...) actieprogramma's te beoordelen” (cursivering van mij).

31 — Artikel 5, lid 3, sub a, van de richtlijn bepaalt: „In de actieprogramma's wordt rekening gehouden met: a) de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens (...)” Onder b van dezelfde bepaling wordt de lidstaten opgedragen, rekening te houden met de milieuomstandigheden in de desbetreffende gebieden van de betrokken lidstaat, terwijl in artikel 5, lid 6, wordt bepaald, dat „de lidstaten *passende* controleprogramma's opstellen en uitvoeren (...)” (cursivering van mij).

32 — Bijlage III bij richtlijn 91/676.

33 — Bijvoorbeeld door de bij richtlijn 91/271 voorziene programma's uit te voeren.

81. Derhalve ben ik van mening, dat de richtlijn voldoet aan de eis van een passende actie en dat zij strookt met het evenredigheidsbeginsel.

82. Ten slotte blijkt uit de gegevens die het Hof ter beoordeling zijn voorgelegd, dat artikel 5, lid 4, sub a, van de richtlijn het eigendomsrecht niet in zijn kern aantast en de uitoefening van dat recht ook niet wezenlijk belet. Verzoekers in het hoofdgeding stellen dit ook niet. Hooguit beklagen zij zich erover, dat de wijzen waarop zij hun recht kunnen uitoefenen, worden beperkt.

83. Bij het onderzoek van de bepalingen van de richtlijn blijkt bijgevolg niet van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan ten aanzien van het eigendomsrecht kunnen aantasten.

Het evenredigheidsbeginsel

84. Volgens verzoekers in het hoofdgeding is een dergelijke uitlegging in strijd met het evenredigheidsbeginsel omdat de economische en financiële lasten die hun worden opgelegd en die rechtstreeks voortvloeien uit de aanwijzing van het gebied als kwetsbaar gebied door de Britse bevoegde instanties, passend noch noodzakelijk zijn om het doel van de richtlijn te bereiken.

85. Aangezien wij geen gegevens hebben over de maatregelen die de bevoegde nationale instanties in casu in concreto hebben vastgesteld, kunnen wij niet nagaan, of maatregelen als die welke door de nationale instanties zijn vastgesteld of voorgenomen, in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel zoals dit in de rechtspraak van het Hof is ontwikkeld.

86. Zoals aangetoond, blijkt bij onderzoek van artikel 5 van de richtlijn niet van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel kunnen aantasten. Een verwijzing naar het voorafgaande volstaat.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt

87. Verzoekers in het hoofdgeding stellen, dat het in artikel 130 R van het Verdrag geformuleerde beginsel dat de vervuiler betaalt, wordt geschonden indien de door artikel 5 van de richtlijn geschreven maatregelen ten uitvoer worden gelegd wanneer de nitraatverontreiniging van het zoete oppervlaktewater niet uitsluitend door landbouwpraktijken wordt veroorzaakt.

88. Het beginsel dat de vervuiler betaalt, is in het Verdrag ingevoegd na de herziening van 1985. Het oorspronkelijke voorstel, dat de Commissie had ingediend in het kader van de Intergouvernementele conferentie die op

9 september 1985 zijn werkzaamheden te Luxemburg begon, luidde als volgt: „In beginsel dient degene die een gevaar voor vervuiling schept of die vervuiling veroorzaakt, de kosten van de voorkoming of de wegwerking daarvan te dragen.”

89. De herziene tekst, thans artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag, noemt het als een van de beginselen waarop het gemeenschappelijke milieubeleid berust.

90. Artikel 130 R, lid 2, bepaalt: „De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. (...)”

91. Of de gewraakte maatregelen in overeenstemming zijn met het beginsel dat de vervuiler betaalt, moet dus worden beoordeeld binnen het kader van de bevoegdheden die artikel 130 R van het Verdrag aan de gemeenschapswetgever heeft toegekend.

92. Dit beginsel heeft twee aspecten.

93. Het moet aldus worden begrepen, dat het niet alleen de kosten van het wegwerken van milieuverontreinigingen ten laste brengt van degene die de verontreinigingen heeft veroorzaakt en van hem alleen³⁴, maar ook de kosten van een preventief beleid.³⁵

94. Het kan dus op verschillende manieren worden toegepast.³⁶

95. De toepassing kan niet alleen achteraf plaatsvinden, maar ook preventief, voordat de schade is ontstaan. In dat laatste geval gaat het erom te voorkomen, dat menselijk handelen milieuschade veroorzaakt. De maatregelen die in dat geval worden vastgesteld, kunnen bestaan in de instelling van een regeling voor de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. Zo bepaalt artikel 2 van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde open-

34 — Zie P. Thieffry: „La responsabilité civile du pollueur: les projets communautaires et la convention du Conseil de l'Europe” (*Gazette du Palais* van 5 augustus 1993, blz. 965).

35 — Zie J. Duren: „Le pollueur-payeur: l'application et l'avenir du principe” (*Revue du Marché Commun*, nr. 305, maart 1987, blz. 144), of in *Jurisclasser* onder de rubriek milieu.

36 — Zie J. Duren, reeds aangehaald.

bare en particuliere projecten³⁷, dat de lidstaten „de nodige maatregelen [moeten treffen] om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten”. Hetzelfde kan worden gezegd van artikel 5 van de richtlijn, volgens hetwelk de lidstaten specifieke programma's moeten opstellen met, in het bijzonder, maatregelen ter voorkoming van alle verdere waterverontreiniging veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bron (bijvoorbeeld de bouw van opslagtanks voor mest).

— en/of de vroegere houders of de producent van het afvalstoffen voortbrengende product.”

96. Het beginsel dat de vervuiler betaalt, kan eveneens worden toegepast nadat de milieuschade is ontstaan. Degene die verantwoordelijk is voor de schadelijke gevolgen, is in dat geval verplicht de schade weg te werken of te vergoeden. Zo bepaalt artikel 11 van de Eerste richtlijn van de Raad betreffende afvalstoffen³⁸: „Overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt, dienen de kosten van de verwijdering van de afvalstoffen, na aftrek van de eventuele opbrengst ervan, te worden gedragen door:

— de houder die afvalstoffen aan een ophaaldienst of een onderneming, als bedoeld in artikel 8, afgeeft;

97. Het beginsel kan ten slotte nog een andere vorm aannemen: tegen betaling van een heffing krijgt de vervuiler vergunning om een activiteit te verrichten die vervuiling veroorzaakt. Dit is het geval bij de heffingen die moeten worden betaald door de gebruikers van brandstoffen die luchtverontreiniging veroorzaken.

98. In casu ben ik, zoals gezegd, van mening, dat artikel 5 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat de lidstaten de landbouwers enkel mogen belasten met de kosten van installaties waardoor de waterverontreiniging met nitraten waarvoor zij verantwoordelijk zijn, kan worden verminderd of voorkomen, en niet met enige andere kosten. Deze uitlegging is dus strikt in overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt.

³⁷ — PB L 175, blz. 40.

³⁸ — Richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 (PB L 194, blz. 39).

Conclusie

100. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, te beantwoorden als volgt:

- „1) Onder zoet oppervlaktewater dat door ‚verontreiniging is beïnvloed’ in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, moet worden verstaan zoet oppervlaktewater, in het bijzonder indien gebruikt of bestemd voor de winning van drinkwater, met een totale nitraatconcentratie van meer dan 50 mg/l, verontreiniging waar agrarische bronnen aan bijdragen voor een deel dat kan worden behandeld dankzij de door artikel 5 voorgeschreven verplichte maatregelen.

De praktijk van een lidstaat om zoet oppervlaktewater als door verontreiniging beïnvloed aan te merken wanneer het stikstofverbindingen uit agrarische bron bevat die een ‚aanzienlijke bijdrage’ leveren aan de totale nitraatconcentratie, voldoet aan de voorschriften van richtlijn 91/676.

- 2) Bij de behandeling van de vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van richtlijn 91/676 kunnen aantasten.”