

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 8. oktober 1998 *

1. De præjudicielle spørgsmål, som er forelagt i denne sag af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, vedrører fortolkningen af visse bestemmelser i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget ¹ (herefter »direktivet«), samt gyldigheden af disse bestemmelser efter princippet om, at forurenere betaler, samt efter proportionalitetsprincippet og ejendomsretten.

Retsforskrifter

2. I 1975 vedtog Fællesskabets lovgivende institutioner at gennemføre en politik til forvaltning af vandressourcerne ², der bl.a. omfatter et program til bekæmpelse af vandforurening. Direktivet indgår i dette program.

3. Det er vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 130 S og har til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art (artikel 1) ³.

4. Ved »forurening« i direktivets forstand forstås direkte eller indirekte udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, med det resultat, at menneskers sundhed bringes i fare og at levende ressourcer og vandøkosystemer skades [artikel 2, litra j)].

5. Medlemsstaterne skal kortlægge og over for Kommissionen udpege de sårbare zoner (artikel 3) og er derpå *forpligtet til* at udarbejde et særligt handlingsprogram for de forskellige sårbare zoner eller dele heraf (artikel 5).

6. Ved »sårbar zone« forstås det jordområde, som medlemsstaterne har udpeget i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 2 [jf.

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 375, s. 1.

2 — Inden for rammerne heraf blev navnlig følgende rådsdirektiver vedtaget: 75/440/EØF af 16.6.1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 26); 76/160/EØF af 8.12.1975 om kvaliteten af badevand (EFT 1976 L 31, s. 1); 79/869/EØF af 9.10.1979 om målemetoder og hyppighed for prøveudtagning og analyse af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 271, s. 44); 80/778/EØF af 15.7.1980 om kvaliteten af drikkevand (EFT L 229, s. 11) og 91/271/EØF af 21.5.1991 om rensning af byspildevand (EFT L 135, s. 40).

3 — Som nævnt ovenfor er også direktiv 91/271 vedtaget til bekæmpelse af vandforurening forårsaget af nitrater, der stammer fra byer.

artikel 2, litra k)]. Herunder falder »alle kendte jordområder på deres (medlemsstaternes) område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1« (jf. artikel 3, stk. 2).

7. Artikel 3, stk. 1, bestemmer: »Vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, skal kortlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I.«

8. I overensstemmelse hermed defineres »vand, der er berørt af forurening« i bilag I, afsnit A, punkt 1, som »det ferske overfladevand, især overfladevand, der bruges eller er beregnet til at blive brugt til indvinding af drikkevand«, når det bl.a. »indeholder en højere nitratkoncentration end den, der er fastsat i direktiv 75/440/EØF, eller kan komme til at indeholde en sådan højere nitratkoncentration, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5«.

9. Direktiv 75/440 — som har til formål »at beskytte den offentlige sundhed og derfor at øve kontrol med overfladevand til udvinding af drikkevand og med dets rensning« (anden betragtning) — vedrører »de krav, som kvaliteten af det overfladeferskvand ... der benyttes eller er bestemt til at blive benyttet til fremstilling af drikkevand, efter en hensigtsmæssig behandling skal opfylde« (artikel 1). Den maksimale lovlige nitratkoncen-

tration i vand, som anvendes til fremstilling af drikkevand, er fastsat til 50 mg/l (artikel 7, stk. 3, i direktiv 80/778 om ændring af direktiv 75/440).

10. Medlemsstaterne har mulighed for at udpege hele deres nationale område som en sårbar zone. I så fald er de forpligtet til at anvende »de i artikel 5 omhandlede handlingsprogrammer« på hele det nationale område (direktivets artikel 3, stk. 5).

11. Med henblik på udpegelse af de sårbare zoner og ændringer i den fastsatte liste er der desuden fastsat en procedure for overvågning af vandets kvalitet og foreskrevet anvendelse af referencemålemetoder for bestemmelse af kvælstofforbindelserne (direktivets artikel 6).

12. De i artikel 5 omhandlede handlingsprogrammer skal nedbringe eller forebygge den vandforurening, som er forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget. De heri fastsatte foranstaltninger skal altså være tilpasset denne form for forurening. Dette er grunden til, at direktivets artikel 5, stk. 3, navnlig bestemmer, at der »i handlingsprogrammerne skal ... tages hensyn til: a) de foreliggende videnskabelige og tekniske data, hovedsagelig om kvælstoftilførsler fra henholdsvis landbrugsvirksomhed og andre kilder«, og at artikel 5, stk. 6, pålægger med-

lemsstaterne at sikre sig, at foranstaltningerne er tilpasset de ændrede omstændigheder.

16. De kan således fastsætte mindre restriktive foranstaltninger. Herom bestemmer direktivets bilag III, punkt 2, litra a) og b), at medlemsstaterne

13. Ifølge direktivets artikel 5, stk. 4, skal handlingsprogrammerne bestå af de foranstaltninger, som er nævnt i direktivets bilag III. Uden at jeg behøver at foretage en udtømmende opregning af disse foranstaltninger er det tilstrækkeligt at fremhæve, at de alene har til formål at fastsætte regler vedrørende metoderne for drift af landbrugsjord og at de omfatter præcise angivelser bl.a. vedrørende de perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt, vedrørende kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning, og vedrørende begrænsningen af tilførsel af gødning til jorden især under hensyn til jordbundsforholdene, jordtypen og arealets hældning (bilag III, punkt 1).

14. Desuden skal »disse foranstaltninger ... sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug« (direktivets bilag III, punkt 2, første afsnit), ligesom »den fastsatte mængde pr. hektar« ifølge samme bestemmelses andet afsnit »skal være den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N«.

15. I forbindelse med vedtagelsen af disse foranstaltninger har medlemsstaterne dog et vist skøn.

»a) under det første fireårige handlingsprogram [kan] tillade en mængde husdyrgødning, som indeholder op til 210 kg N

b) under og efter det første fireårige handlingsprogram [kan] fastsætte andre mængder end dem, der er fastsat ovenfor. Disse mængder skal fastsættes således, at de ikke hindrer opfyldelsen af de formål, der er angivet i artikel 1, og der skal ligge objektive kriterier til grund for dem, f.eks:

— lang vækstsæson

— afgrøder, der optager meget kvælstof

— højt nedbørsoverskud i den sårbare zone

— jordbund med usædvanlig høj denitrifikationsevne.

om de i afsnit A i bilag II nævnte punkter (direktivets artikel 4) ⁴.

Hvis en medlemsstat tillader andre mængder i henhold til dette litra b), underretter den Kommissionen, som undersøger medlemsstaternes begrundelse herfor ...«.

17. Medlemsstaterne kan også vedtage mere restriktive foranstaltninger. Direktivets artikel 5, stk. 5, bestemmer således, at »medlemsstaterne træffer ... de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4, ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1. Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger tager medlemsstaterne hensyn til, om de er effektive og rentable i forhold til andre mulige forebyggende foranstaltninger«.

18. Desuden skal medlemsstaterne med henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening udarbejde kodekser for godt landmandskab, som landbrugerne efterlever på *frivilligt* grundlag, og som mindst skal indeholde bestemmelser

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

19. Der er indbragt to sager for High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, hvorunder bl.a. Standley og Metson ⁵, som er landbrugere i East Anglia, der overvejende er et landbrugsområde, har nedlagt påstand om annullation af en række afgørelser, der er truffet af de kompetente nationale myndigheder ⁶, hvori det dels fastslås, at visse floder, herunder floden Waveney, samt disses bifloder er »vand, der kan blive berørt af forurening«, og hvorved dels den zone, hvorfra der er afstrømning til disse floder, udpeges som en sårbar zone i direktivets artikel 3, stk. 2's forstand.

20. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at de nationale kompetente myndigheder ved udpegelsen af en sådan zone kortlægger præcist definerede afvandingsområder, hvor nitratkoncentrationen overstiger 50 mg/l, uanset hvorfra nitratforureningen hidrører. De kortlægger derpå de kendte jordområder, hvorfra der er afstrømning til de nævnte afvandingsområder, hvorefter de, under

⁴ — F.eks. skal kodeksen for godt landmandskab angive de perioder, hvor tilførsel af gødning til jorden er uhensigtsmæssig og indeholde bestemmelser om tilførsel af gødning på stejle skræninger.

⁵ — Herefter »sagsøgerne i hovedsagen«.

⁶ — Secretary of State for the Environment, the Minister of Agriculture, Fisheries and Food, eller herefter benævnt »de sagsøgte i hovedsagen«.

særlig hensyn til jordens anvendelse og andre kendetegn ved jordområderne og de pågældende vandansamlinger, foretager en vurdering af, om landbruget har bidraget »væsentligt« til den konstaterede forureningsgrad.

21. Sagsøgerne i hovedsagen, som ejer og dyrker jorder i den zone, der er udpeget som sårbar, har bestridt denne måde at anvende direktivets bestemmelser på. De gør gældende, at udpegelsen af den sårbare zone tvinger de kompetente nationale myndigheder til at iværksætte særlige handlingsprogrammer inden for denne zone i henhold til direktivets artikel 5, og at den heraf følgende begrænsning af de landbrugsmæssige muligheder for at udnytte deres jorder er uberettiget. De har derfor anlagt sag ved den kompetente nationale ret og herunder gjort gældende, at de nationale myndigheder har tilsidesat fællesskabsretten. Det bør i denne forbindelse nævnes, at den forelæggende ret ikke har givet nogen oplysninger om de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige har vedtaget eller påtænker at vedtage i henhold til direktivets artikel 5.

22. National Farmers' Union⁷, som er den nationale fagforening for landbrugere i England og Wales, har fået tilladelse af den forelæggende ret til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerne i hovedsagen.

Præjudicielle spørgsmål

23. Da High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, har fundet, at afgørelsen af sagen afhænger af, hvorledes de relevante fællesskabsbestemmelser fortolkes, og af en vurdering af deres gyldighed, har High Court forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er medlemsstaterne forpligtet efter Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (herefter 'nitratdirektivet'), navnlig direktivets artikel 2, litra j), artikel 3, stk. 1, og direktivets bilag I, til at kortlægge fersk overfladevand som 'vand, der er berørt af forurening' og derpå i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 2, at udpege alle kendte jordområder, hvorfra der er afstrømning til sådant vand, og som bidrager til forureningen som 'sårbare zoner',

i) når dette vand indeholder en større nitratkoncentration end 50 mg pr. liter (hvilket er den nitratkoncentration, som med henvisning til direktiv 75/440/EØF er fastsat i nitratdirektivets bilag I, og når medlemsstaten finder det godtgjort, at udledningen af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, 'bidrager væsentligt' til denne samlede nitratkoncentration, og er en medlemsstat i bekræftende fald berettiget til at anse dette for

7 — Herefter »NFU«.

godtgjort, hvis den har grund til at antage, at den andel af den samlede nitratkoncentration hidrørende fra kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, er større end det højst tilfaldte indhold eller større end en anden mængde eller andel, og hvilken mængde eller andel må da i bekræftende fald antages at 'bidrage væsentligt' hertil?

ii) proportionalitetsprincippet, og/eller

iii) de grundlæggende ejendomsrettigheder hos dem, der ejer og/eller dyrker jord, hvorfra der er afstrømning til fersk overfladevand, og som ifølge direktivets artikel 3, stk. 1, skal kortlægges som jordområder, medlemsstaterne skal udpege som sårbare zoner i henhold til artikel 3, stk. 2?»

ii) eller kun når udledningen af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, i sig selv udgør en større nitratkoncentration i dette vand end 50 mg pr. liter (dvs. når der ikke tages hensyn til bidrag fra andre kilder end landbruget),

Besvarelse af spørgsmålene

Første spørgsmål

iii) eller på et andet grundlag og da hvilket?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares anderledes end anført ovenfor under punkt ii), er nitratdirektivet da ugyldigt (i det omfang, det finder anvendelse på fersk overfladevand) af den grund, at det tilsidesætter

i) princippet om, at forurenere betaler, og/eller

24. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret at vide, hvad der skal forstås ved »vand, der er berørt af forurening« i direktivets artikel 3, stk. 1's forstand. Den ønsker nærmere at vide, om det er en nødvendig betingelse for at antage, at der foreligger »vand, der er berørt af forurening«, at den nitratkoncentration på mere end 50 mg/l, der findes i dette vand, hidrører fra udledninger af kvælstofforbindelser, der udelukkende stammer fra landbruget, eller om det er tilstrækkeligt, at de pågældende udledninger »bidrager væsentligt« til den omhandlede vandforurening. Såfremt det sidste er tilfældet, beder den forelæggende ret Domstolen om at præcisere, hvorledes udtrykket »bidrager væsentligt« skal forstås. Med andre ord ønsker den forelæggende ret, at Domstolen tager stilling til, om direktivet er til hinder for den fremgangsmåde, de

kompetente myndigheder i Det Forenede Kongerige har fulgt ved anvendelsen af artikel 3, stk. 1 og 2.

25. Der er her to opfattelser, der står over for hinanden: Den ene er Kommissionens og de intervenerende medlemsstaters, der forsvare det synspunkt, som Det Forenede Kongerige har gjort gældende⁸, og den anden er sagsøgerne i hovedsagens og NFU's.

26. Sagsøgerne i hovedsagen og NFU har gjort gældende, at de kriterier, som de pågældende ministre har anvendt ved udpegelsen af de omhandlede sårbare zoner, ikke opfylder direktivets krav. Efter deres opfattelse kan kun vand med en større nitratkoncentration end 50 mg/l, der udelukkende stammer fra landbruget, anses for »vand, der er berørt af forurening«. Til støtte herfor fremfører de en række argumenter, som er baseret på direktivets ordlyd og formål.

27. De gør i den forbindelse navnlig gældende, at direktivets bestemmelser vedrørende proceduren for udpegelse af sårbare zoner ikke indeholder nogen betingelse om, at der skal foreligge et »væsentligt bidrag« til de forureningsgrader, som er konstateret. Mod dette begreb indvender NFU endvidere, at det ikke er tilstrækkeligt præcist.

28. Sagsøgerne i hovedsagen anfører desuden, at fællesskabslovgiver ved at give en definition af begrebet »forurening« i direktivets artikel 2, litra j), som udtrykkeligt er begrænset til »udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget ...«, har villet give dette begreb et ensartet indhold. Hver gang dette begreb anvendes i en af direktivets bestemmelser, og navnlig i artikel 3, stk. 1, kan det alene forstås som »udledning af kvælstofforbindelser, der udelukkende stammer fra landbruget«.

29. Endelig gør de gældende, at da direktivets formål er at nedbringe og forebygge nitratforurening, der stammer fra landbruget, kan dette formål kun opfyldes, hvis de vedtagne foranstaltninger alene vedrører den forurening med nitrater, der stammer fra landbruget.

30. Subsidiært foreslår NFU, at overfladevand bør anses for at være berørt af forurening, hvis det som helhed indeholder en større nitratkoncentration end 50 mg/l, og hvis udledningen af de kvælstofforbindelser, som stammer fra landbruget, »bidrager væsentligt« til denne samlede nitratkoncentration. NFU erkender dog, at også en sådan definition er upræcis.

31. De sagsøgte i hovedsagen samt de intervenerende medlemsstaters regeringer har gjort gældende, at den fortolkning, som de

⁸ — Se forslagens punkt 20.

kompetente nationale myndigheder i Det Forenede Kongerige har anlagt af direktivet, er korrekt. Følgelig skal der ved udtrykket »vand, der er berørt af forurening« i direktivets artikel 3, stk. 1, forstås overfladevand, som anvendes til drikkevandsreserver, der indeholder en større nitratkoncentration end 50 mg/l, og hvori de nitrater, som stammer fra landbruget, bidrager væsentligt til den samlede nitratkoncentration.

32. De anfører, at bilag I, afsnit A, punkt 1, ikke indeholder noget krav om, at den konstaterede nitratkoncentration på over 50 mg/l »udelukkende« stammer fra landbruget.

33. De fremhæver, at medlemsstaterne ifølge direktivet skal gennemgå fire stadier. Først skal de kortlægge »vand, der er berørt af forurening«, derpå skal de udpege de sårbare zoner, dernæst skal de udarbejde handlingsprogrammer, og endelig skal de gennemføre disse programmer. Ifølge de sagsøgte i hovedsagen opstår forpligtelsen til at tage hensyn til de udledninger af kvælstofforbindelser, som stammer respektivt fra landbruget og fra andre kilder, først, når de særlige, obligatoriske handlingsprogrammer er udarbejdet [artikel 5, stk. 3, litra a)]. Heraf slutter de, at der ikke består en sådan forpligtelse på de øvrige stadier.

34. De anfører, at den fortolkning, der er gjort gældende af sagsøgerne i hovedsagen, er uforenelig med direktivets artikel 3, stk. 5, som giver medlemsstaterne mulighed for at undlade at kortlægge »vand, der er berørt af forurening«. I så fald skal de udpege hele deres nationale område som en zone, der er sårbar over for nitrater, selv om nitratkoncentrationen pr. liter vand på hele deres område ikke overstiger 50 mg/l. De er derfor af den opfattelse, at fællesskabslovgiver ved at give medlemsstaterne mulighed for at undgå at kortlægge vand, der er berørt af forurening, klart har villet give udtryk for, at kortlægningen ikke blev anset for nødvendig hverken til beskyttelse af deres ejendomsret eller ifølge fællesskabsrettens almindelige grundsætninger.

35. Desuden anfører de, at det ville være forbundet med store tekniske vanskeligheder udelukkende at kortlægge de nitrater i vandet, som stammer fra landbruget.

36. Endelig ville det ifølge de sagsøgte i hovedsagen være i strid med direktivets formål, hvis man udelukkede alle de tilfælde fra direktivets anvendelsesområde, hvor landbruget bidrager væsentligt, men ikke udelukkende til skadevirkningerne.

Gennemgang af sagen

37. Ifølge Domstolens faste praksis⁹ skal fortolkningen af en EF-forskrift foretages på grundlag af dens ordlyd og formålene med den ordning, som den indgår i.

38. Det fremgår såvel af direktivets ordlyd som dets formål, at det ikke hverken ved kortlægning af det »vand, der er berørt af forurening« eller ved udpegelsen af de sårbare zoner er nødvendigt, at nitratforureningen *udelukkende* stammer fra landbruget.

39. Ifølge bilag I, afsnit A, punkt 1, skal overfladevand, der bruges eller er beregnet til at blive brugt til indvinding af drikkevand, nemlig anses for »vand, der er berørt af forurening«, når det »indeholder en højere nitratkoncentration end den, der er fastsat i direktiv 75/440/EØF, eller kan komme til at indeholde en sådan højere nitratkoncentration, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5«¹⁰.

40. Denne grænseværdi er som tidligere nævnt 50 mg/l. Det er ikke angivet, hvorfra

nitratforureningen skal stamme og derfor heller ikke indiceret, at forureningen *udelukkende* skal stamme fra landbruget.

41. Hvis dette havde været en nødvendig betingelse for at vedtage de obligatoriske foranstaltninger, måtte fællesskabslovgiver efter min opfattelse have angivet det. Det er nemlig det, som fællesskabslovgiver normalt gør, således som det f.eks. fremgår af ordlyden af artikel 5, stk. 3, litra a), hvori det bestemmes, at der »i handlingsprogrammerne skal ... tages hensyn til:

a) de foreliggende videnskabelige og tekniske data, hovedsagelig om *kvælstoftilførsler fra henholdsvis landbrugsvirksomhed og andre kilder*«¹¹.

42. Denne præcisering viser desuden klart, at det er nødvendigt at imødegå den forurening, som skyldes nitrater hidrørende fra landbruget, uanset om nitratforureningen ikke udelukkende stammer fra landbruget.

43. I øvrigt er det min opfattelse, at når fællesskabslovgiver har besluttet sig til i bilag I, afsnit A, punkt 1, at definere den ikke-tilladte nitratmængde med udtrykket »en højere nitratkoncentration end den, der er fastsat i direktiv 75/440/EØF« snarere end

9 — Se f.eks. dom af 17.7.1997, sag C-28/95, Leur-Bloem, Sml. I, s. 4161, præmis 47.

10 — Min fremhævelse.

11 — Min fremhævelse.

udtrykkeligt at angive den højeste tilladte mængde til »50 mg/l« — hvilken mængde udtrykkeligt er angivet i bilag I, afsnit A, punkt 2¹² — har fællesskabslovgiver villet understrege, at *det tilstræbte formål er beskyttelsen af den offentlige sundhed*, og at 50 mg/l derfor er det højeste lovlige indhold, uanset hvorfra nitratforureningen stammer.

44. Jeg skal i den forbindelse minde om, at den højeste lovlige nitratkoncentration i vand, der skal bruges til drikkevand, ifølge artikel 7, stk. 3, i direktiv 80/778 om ændring af direktiv 75/440 er fastsat til 50 mg/l. Kilden til nitratforureningen er ikke præciseret, da nitrater, uanset hvor de stammer fra, er skadelige for menneskers sundhed, hvis de overskrider denne grænseværdi.

45. Maksimalindholdet på 50 mg/l opfylder nemlig de offentlige sundhedskrav (artikel 1 i direktiv 75/440) og udgør en grænseværdi, hvis overskridelse vil have væsentlige virk-

ninger for den offentlige sundhed¹³ — *uanset om forureningen stammer fra landbruget eller fra industrien*. Der er ingen, som bestrider disse konklusioner (selv ikke sagsøgerne i hovedsagen)¹⁴.

46. Med andre ord erindrer fællesskabslovgiver med denne henvisning til direktiv 75/440 medlemsstaterne om deres forpligtelser til af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed at kortlægge det overfladevand, der bruges eller er beregnet til at blive brugt til indvinding af drikkevand, og hvori der findes den højeste lovlige nitratkoncentration på 50 mg/l, uanset hvorfra nitratforureningen stammer, og fastslå, at dette er »vand, der er berørt af forurening«.

47. Endelig er jeg enig med de sagsøgte i hovedsagen i, at den fortolkning, som sagsøgerne i hovedsagen har anlagt, er uforenelig med direktivets artikel 3, stk. 5. Ifølge denne direktivbestemmelse kan medlemsstaterne som tidligere nævnt undlade at kortlægge det

13 — Se Kommissionens rapport til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af Rådets direktiv 91/676 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (KOM(97) 473 endelig udg., s. 4, herefter »rapporten«). Det bør i øvrigt fremhæves, at Verdenssundhedsorganisationen i april 1997 reviderede sine vejledende retningslinjer for koncentrationen af nitrater og nitritter i drikkevand og på grundlag af den nyeste videnskabelige dokumentation konkluderede, at grænseværdien på 50 mg/l burde opretholdes (fodnote 4).

14 — Ifølge rapporten er nitrat i drikkevand et problem for folkesundheden, »fordi ... nitrat hurtigt reduceres til nitrit i kroppen. Nitrits vigtigste virkning er oxidation af blodets hæmoglobin til methæmoglobin, som ikke er i stand til at transportere ilt ud til vævene. Den reducerede ilttransport manifesterer sig navnlig i op til et halvt år gamle spædbørn og forårsager her methæmoglobinæmi eller det blå baby-syndrom. Dette fænomen er kun konstateret ved nitratniveauer væsentligt højere end 50 mg/l, og derfor yder denne værdi tilstrækkelig beskyttelse herimod. Endvidere reagerer nitrit med forbindelser i maven, så der dannes produkter, der har vist sig at være kræftfremkaldende hos mange dyrearter, idet det dog for øjeblikket kun formodes at være forbundet med kræft hos mennesker«.

12 — Heri angives det hvad angår grundvand, at det af forurening berørte vand i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/676, er det grundvand, som »indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter, eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat pr. liter, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5«.

»vand, der er berørt af forurening«, hvis de udpeger hele deres nationale område som en zone, der er sårbar over for nitrater, selv om nitratkoncentrationen pr. liter vand på hele det nationale område ikke overstiger 50 mg/l. Hermed må fællesskabslovgiver have villet angive, at der kan vedtages handlingsprogrammer, selv om nitratinholdet ikke overstiger grænseværdien på 50 mg/l, og selv om forureningen ikke udelukkende stammer fra landbruget.

48. Eftersom direktivets formål imidlertid er at »[bcgrænse] vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget«¹⁵, »[undgå] yderligere forurening af denne art«¹⁶ og »at tilskynde til godt landmandskab ... for, at der for alt vand skabes et generelt niveau for beskyttelse mod forurening i fremtiden«¹⁷, er det *nødvendigt, men altså også tilstrækkeligt*, at denne type forurening helt eller delvis stammer fra landbruget. Det er grunden til, at de fælles handlingsprogrammer, som fællesskabslovgiver har iværksat for at nå dette dobbelte mål, har til formål »at begrænse anvendelsen af enhver form for kvælstofholdig kunstgødning på landbrugsjord og ... især indeholde specifikke begrænsninger for anvendelse af husdyrgødning«¹⁸ og således »beskytte menneskets helbred, de levende ressourcer og vandøkosystemerne ...«¹⁹.

49. Følgelig kan der ikke gives sagsøgerne i hovedsagen og NFU medhold i deres fortolkning.

50. Såfremt man nemlig gav dem medhold heri — hvorefter »vand, der er berørt af forurening« kun omfatter det overfladevand, der indeholder eller kan komme til at indeholde en højere nitratkoncentration end 50 mg/l, og som udelukkende stammer fra landbruget — ville det være umuligt at gennemføre de i direktivets artikel 5 fastsatte handlingsprogrammer i alle de tilfælde, hvor de skadelige virkninger ikke, men næsten udelukkende stammer fra landbruget. Det er klart, at den fortolkning, som sagsøgerne i hovedsagen og NFU har foreslået, i så tilfælde ikke ville være tilpasset omstændighederne i den pågældende situation, hvor der foreligger en forurening i direktivets artikel 2, litra j)'s forstand, da den ikke ville yde sikkerhed for, at overfladevand beskyttes mod forurening med nitrater, der stammer fra landbruget, og ville have meget alvorlige følger såvel for den offentlige sundhed som for miljøet. Med andre ord ville denne fortolkning være i strid med direktivets formål og ville svække dets effektivitet.

51. Det fremgår altså af ordlyden af visse bestemmelser i direktivet og af dets formål, at fællesskabslovgiver ikke stiller noget krav om, at den nitratkoncentration, der overstiger 50 mg/l, udelukkende stammer fra landbruget, men alene, at denne type forurening delvis stammer fra landbruget.

15 — Landbrugerne anses for at være hovedansvarlige for nitratformeringen (jf. femte betragtning til direktiv 91/676). Se herom tillige rapporten.

16 — Jf. sjette betragtning til direktiv 91/676 og dets artikel 1.

17 — Jf. ottende betragtning til direktiv 91/676.

18 — Jf. ellefte betragtning.

19 — Jf. sjette betragtning.

52. Den forelæggende ret har desuden anmodet Domstolen om at præcisere, hvor stor en andel nitrater, som stammer fra landbruget, der skal være til stede for, at overfladevand kan anses for vand, der er berørt af forurening i direktivets forstand. Nærmere bestemt ønsker den nationale ret oplyst, om det er i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 1, at følge en praksis, hvorefter vand, der indeholder en større nitratkoncentration end 50 mg/l, som hidrører fra kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, og som »bidrager væsentligt« til forureningen, anses for vand, der er berørt af forurening.

53. Direktivet indeholder ingen præcise angivelser, som giver grundlag for at besvare dette spørgsmål. Det er dog muligt at besvare det på basis af forbindelsen i direktivets artikel 3 og 5 mellem foranstaltninger, der skal træffes til kortlægning af vand, der er berørt af forurening med nitrater, der stammer fra landbruget, til udpegelse af de sårbare zoner og til behandling af denne type forurening.

54. Direktivets artikel 3, stk. 1, gør det nemlig klart, at det overfladevand, som indeholder en større samlet nitratkoncentration end 50 mg/l, og hvori kilderne fra landbruget bidrager til denne type forurening med en andel, som kan nedbringes ved hjælp af de obligatoriske foranstaltninger i henhold til artikel 5, skal betegnes som vand, der er berørt af forurening.

55. Desuden fremgår det af selve direktivets ordlyd, at medlemsstaterne har et vist skøn såvel i forbindelse med kortlægningen af det vand, der er berørt af forurening²⁰, som ved afgørelsen om de obligatoriske foranstaltninger, som skal træffes²¹. Jeg er derfor af den opfattelse, at en medlemsstat opfylder direktivets krav, når den følger den praksis at anse det vand, som indeholder kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, og som »bidrager væsentligt« til denne samlede nitratkoncentration, for vand, der er berørt af forurening.

56. Det fremgår altså af de anførte betragtninger, at der ved »fersk overfladevand«, »der er berørt af forurening« i artikel 3, stk. 1's forstand, forstås fersk overfladevand, der samlet indeholder en større nitratkoncentration end 50 mg/l, såfremt landbruget bidrager til denne type forurening med en andel, som kan begrænses ved hjælp af de obligatoriske foranstaltninger, der er fastsat i artikel 5, nemlig sådanne foranstaltninger, der gør det muligt at nedbringe den vandforurening, som er forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget. Det må derfor konkluderes, at en medlemsstat opfylder direktivets krav, såfremt den følger den praksis at anse vand, der indeholder kvælstofforbindelser, som stammer fra landbruget, og som »bidrager væsentligt« til den samlede nitratkoncentration, for overfladevand, der er berørt af forurening.

20 — Se forslagens punkt 8.

21 — Se forslagens punkt 15.

Andet spørgsmål

57. Direktivets artikel 3 skal altså fortolkes således, at der ved »fersk overfladevand«, »der er berørt af forurening«, skal forstås vand, hvori en større nitratkoncentration end 50 mg/l delvis skyldes kvælstofforbindelser, som stammer fra landbruget. Den forelæggende rets næste spørgsmål er da, om denne bestemmelse er gyldig, når henses til ejendomsretten, proportionalitetsprincippet og princippet om, at forurenere betaler.

Ejendomsretten

58. Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at den anførte fortolkning vil medføre, at alene landbrugerne kommer til at bære byrden ved at skulle nedsætte den nitratkoncentration, som stammer fra andre kilder end landbruget. Dette er i strid med landbrugernes ejendomsret.

59. Domstolen har anerkendt — navnlig i Hauer-dommen²² af 13. december 1979 — at ejendomsretten hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger²³.

60. Domstolen har dog også fastslået, at dette princip ikke udgør nogen absolut forrettighed, og at det er muligt at berøve indehaveren af ejendomsretten dennes rettighed eller at begrænse brugen heraf, »... forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve de således garanterede rettigheders kerne«²⁴.

61. En foranstaltning, som berører nogen sin ejendomsret, er en foranstaltning, som medfører, at den pågældende hindres i at råde over sin rettighed, og at denne udnyttes til alle de øvrige formål, som ikke er forbudt efter loven (såsom en ekspropriation). En foranstaltning, som begrænser udøvelsen af den pågældendes ret, er en foranstaltning, som delvis begrænser ejerens forrettigheder (f.eks. et forbud mod at plante visse typer af planter eller en begrænsning af produktionskapaciteten for et vist stykke land).

62. Den forelæggende ret spørger særlig, om direktivet, når henses til ejendomsretten, er gyldigt i det omfang, det pålægger medlemsstaterne at udarbejde handlingsprogrammer og vedtage de obligatoriske foranstaltninger, der er fastsat i artikel 5, når det ferske overfladevand som helhed indeholder en større nitratkoncentration end 50 mg/l, og når

²² — Sag 44/79, Sml. s. 3727, præmis 17.

²³ — Se endvidere dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schröder, Sml. s. 2237, præmis 15.

²⁴ — Se endvidere dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 78.

kvælstofforbindelserne fra landbruget »bidrager væsentligt« hertil.

anlæg til opbevaring af husdyrgødning), men også jordejere, der ikke selv driver landbrug, kan lide tab på grund af jordens ringere forpagtningsværdi (fordi de dyrkede jorder giver ringere afkast og dermed færre landbrugsindtægter).

63. Der er for mig ingen tvivl om, at de handlingsprogrammer, der iværksættes på dette område, ikke kan anses for foranstaltninger, der fratager ejeren af landbrugsjord dennes ret, men dog begrænser brugen heraf.

64. De foranstaltninger, der vedtages på grundlag af direktivets artikel 5, hindrer nemlig en intensiv dyrkning af jorden og begrænser muligheden for intensivt kvægopdræt. Hermed begrænser foranstaltningerne delvis ejendomsretten for indehaveren af landbrugsjorden. Desuden indebærer disse foranstaltninger en nedsættelse af afkastet pr. hektar landbrugsjord og dermed af landbrugsbedriftens indkomster, hvorved de på kort sigt nedsætter jordens økonomiske værdi ²⁵.

66. Jeg skal herefter undersøge, om den ordning, der er indført ved direktivets artikel 5, er i overensstemmelse med kravene til beskyttelsen af ejendomsretten, når der foreligger de omstændigheder, som er nævnt i det første spørgsmål.

67. Som tidligere anført er de pågældende foranstaltninger begrundet i hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed. De er nemlig nødvendige, hvis grænseværdien på 50 mg/l af nitrat i vand, der bruges til drikkevand, overskrides. Der er derfor næppe tvivl om, at dette er et formål i almenhedens interesse.

65. Ifølge direktivets artikel 3, stk. 1, sammenholdt med artikel 5, stk. 4, litra a), og bilag III, er det i første række landbrugerne, der bærer de økonomiske byrder som følge af disse foranstaltninger (bl.a. opførelse af

25 — Det er dog min opfattelse, at den økonomiske værdi af landbrugsjorder, der dyrkes i overensstemmelse med kodeksene for godt landmandskab, på mellemlangt eller langt sigt kan forøges i kraft af kvaliteten af de fremavlede produkter og den vedligeholdte jord (hvorom der bl.a. kan henvises til udviklingen af biologisk landbrug).

68. Følgelig er den første betingelse om, at de omhandlede begrænsninger virkelig er i overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, opfyldt.

69. Hvad angår det andet krav, skal det efterprøves, at de pågældende begrænsninger ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et »uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve ejendomsrettens kerne«²⁶.

70. Betingelsen om, at fællesskabslovgivers foranstaltning ikke må udgøre et »uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb«, er efter min opfattelse også opfyldt.

71. Også hvad angår dette spørgsmål er det klart, at når nitratforureningen af vand delvis stammer fra landbruget, er det nødvendigt, hvis Fællesskabet skal føre en effektiv politik til beskyttelse af miljøet — som Domstolen anser for et af Fællesskabets grundlæggende formål²⁷ — at indskrænke mulighederne for at udnytte jorden ved anvendelse af landbrugsmetoder, som er aggressive og skadelige for menneskers sundhed.

72. Desuden tjener beskyttelsen af naturressourcer, herunder af vand, såvel til at

beskytte almenhedens som landbrugets interesser. Man må derfor ikke blot tåle lovgivers intervention, men denne er endog nødvendig af hensyn til førelsen af en fælles politik i overensstemmelse med traktatens artikel 130 R.

73. Hvad endvidere angår betingelsen om, at foranstaltningen skal være »forholdsmæssig«, skal jeg bemærke, at denne betingelse efter Domstolens praksis er opfyldt, når foranstaltningen ikke »indebærer et uforholdsmæssigt indgreb i producenter[nes] ... stilling, og når Rådet følgelig [ikke] har overskredet grænserne for sit skøn«²⁸. Den vurdering, som Domstolen har anlagt i denne forbindelse, ligger meget tæt op ad den, som den foretager ved efterprøvelsen af, om proportionalitetsprincippet er overholdt.

74. Så længe der ikke foreligger konkrete oplysninger vedrørende det særlige handlingsprogram og indholdet af de foranstaltninger, som de kompetente nationale myndigheder i denne sag har vedtaget eller påtænkt²⁹, er det umuligt at efterprøve, om foranstaltningerne er egnede til at virkeliggøre det tilstræbte mål og ikke overskrider grænserne for, hvad der er nødvendigt for at nå målet³⁰, således som det kræves efter Domstolens faste praksis.

26 — Jf. Schröder-dommen, præmis 15. Se også dommen i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 78.

27 — Se bl.a. dom af 7.2.1985, sag 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Sml. s. 531, præmis 13, af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 8, domme af 14.7.1998, sag C-284/95, Safety Hi-Tech, Sml. I, s. 4301, præmis 64, og sag C-341/95, Bettati, Sml. I, s. 4355, præmis 62.

28 — Dom af 13.12.1994, sag C-306/93, SMW Winzerekt, Sml. I, s. 5555, præmis 24.

29 — Og disse myndigheder råder, som tidligere anført, over et skøn med hensyn til de foranstaltninger, der skal træffes.

30 — Se bl.a. Bettati-dommen, præmis 56.

75. I øvrigt har gennemgangen af direktivets artikel 5 intet frembragt, der kan påvirke denne bestemmelses gyldighed efter proportionalitetsprincippet.

78. Hvis der er andre kilder, som bidrager til forureningen, kan medlemsstaterne altså kun træffe foranstaltninger til afhjælpning heraf i medfør af andre retsfor skrifter ³⁴.

76. Det fremgår nemlig af artikel 5, stk. 3, litra a) og b), sammenholdt med stk. 5 og 6, at det påhviler medlemsstaterne at udarbejde *effektive* ³¹ *handlingsprogrammer*, som er tilpasset ³² den forureningssituation, der er konstateret videnskabeligt, og miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat.

79. Det er nemlig klart, at det ville være helt *ineffektivt* at iværksætte sådanne foranstaltninger, som kan træffes i henhold til direktivets artikel 5, hvis disse blev anvendt til at afhjælpe den nitratforurening, som ikke stammer fra landbruget.

77. Som tidligere anført er de foranstaltninger, som kan vedtages ³³, udelukkende foranstaltninger til bekæmpelse af den praksis, der anvendes i landbruget ved benyttelsen af gødning, og ikke alle de øvrige foranstaltninger, som har til formål at bekæmpe den nitratforurening, der stammer fra andre kilder.

80. Sådanne foranstaltninger ville heller ikke være *tilpasset* den konkrete forureningssituation, der er konstateret i et område af den pågældende medlemsstat, hvis de foranstaltninger — efter at det var blevet fastslået, at mængden af kvælstofforbindelser fra landbruget var ubetydelige — der blev truffet til afhjælpning af denne situation, havde endnu mere skadelige virkninger for miljøet. Medlemsstaterne er med andre ord forpligtet til at træffe foranstaltninger, som kan virkeliggøre det tilstræbte formål uden at gå videre, end det er nødvendigt for at nå formålet, dvs. at de er forpligtede til at overholde proportionalitetsprincippet, når de træffer foranstaltninger i henhold til direktivets artikel 5.

31 — Artikel 5, stk. 5, bestemmer, at »medlemsstaterne ... inden for rammerne af handlingsprogrammerne ... [træffer] ... foranstaltninger ... Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger tager medlemsstaterne hensyn til, om de er *effektive* ...«. Artikel 5, stk. 6, bestemmer, at »medlemsstaterne udarbejder og gennemfører passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere *effektiviteten* af handlingsprogrammer[ne] ...« (mine fremhævelser).

32 — Direktivets artikel 5, stk. 3, litra a), bestemmer, at der »i handlingsprogrammerne skal ... tages hensyn til: a) de foreliggende videnskabelige og tekniske data ...«, ligesom medlemsstaterne ifølge samme bestemmelses litra b), skal tage hensyn til miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat, og ifølge artikel 5, stk. 6 »udarbejder og gennemfører *passende* overvågningsprogrammer ...« (min fremhævelse).

33 — Jf. bilag III til direktiv 91/676.

34 — F.eks. ved at iværksætte de programmer, som foreskrevet i direktiv 91/271.

81. Jeg må derfor konkludere, at direktivet opfylder betingelsen om, at foranstaltningen skal være »forholdsmæssig«, og at det er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

82. Endelig fremgår det af de dokumenter, der er fremlagt for Domstolen, at direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), ikke krænker selve ejendomsrettens kerne eller i betydelig grad forhindrer udnyttelsen heraf. I øvrigt er dette ej heller blevet hævdet af sagsøgerne i hovedsagen. De har højst klaget over den måde, hvorpå udnyttelsen af denne ret er blevet begrænset.

83. Følgelig har gennemgangen af direktivets bestemmelser intet frembragt, der kan påvirke direktivets gyldighed efter ejendomsrettens bestemmelser.

Proportionalitetsprincippet

84. Ifølge sagsøgerne i hovedsagen er den anførte fortolkning i strid med proportionalitetsprincippet, da de økonomiske og finansielle byrder, som de herved pålægges — hvilke byrder er en direkte følge af udpegelsen af den sårbare zone, som de kompetente britiske myndigheder har foretaget — hverken rimelige eller nødvendige for at nå direktivets mål.

85. Da der ikke findes nogen oplysninger i sagen vedrørende de konkrete foranstaltninger, som de kompetente nationale myndigheder har vedtaget i det foreliggende tilfælde, er det umuligt at efterprøve, om de foranstaltninger, som disse myndigheder har truffet eller påtænkt at træffe, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, således som dette princip er fastlagt i Domstolens praksis.

86. I øvrigt har gennemgangen af selve direktivets artikel 5, således som jeg har godtgjort i det foregående, intet frembragt, der kan påvirke dennes gyldighed efter ejendomsrettens bestemmelser. Jeg skal herom henvise til mine tidligere bemærkninger.

Princippet om, at forureneren betaler

87. Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at princippet i traktatens artikel 130 R om, at forureneren betaler, må anses for tilisdesat, hvis de foranstaltninger, som er fastsat i direktivets artikel 5, iværksættes, selv om nitratforureningen af overfladevand udelukkende stammer fra landbruget.

88. Princippet om, at forureneren betaler, blev indført i traktaten ved revisionen heraf i 1985. I det første forslag, som Kommissionen fremsatte under den regeringskonfe-

rence, hvormed arbejdet om traktatændringen blev indledt den 9. september 1985 i Luxembourg, var princippet formuleret på følgende måde: »Det påhviler i princippet den, som skaber en risiko for forurening eller som forårsager en forurening, at betale omkostningerne til forebyggelse eller afhjælpning heraf«.

89. Bestemmelsen i den reviderede ordlyd heraf, der blev indsat i traktaten som artikel 130 R, stk. 2, fastslår, at princippet om, at forureneren betaler, er et af de principper, som Fællesskabets politik på miljøområdet er baseret på.

90. Artikel 130 R, stk. 2, bestemmer: »Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Fællesskabet. Den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler ...«

91. Spørgsmålet om, hvorvidt de i sagen anfægtede foranstaltninger er i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, må derfor vurderes på baggrund af den kompetence, der er tillagt fællesskabslovgiver ved traktatens artikel 130 R.

92. Dette princip har to aspekter.

93. Det må forstås således, at det ikke blot kræver, at den person, der har forvoldt forureningen, og alene denne, betaler omkostningerne i forbindelse med afhjælpningen af forureningen³⁵, men også at denne betaler omkostningerne i forbindelse med iværksættelsen af en forebyggelsespolitik³⁶.

94. Princippet kan altså anvendes på forskellige måder³⁷.

95. Det kan således enten anvendes efterfølgende eller præventivt, dvs. før skaden indtræffer. I det sidstnævnte tilfælde er formålet at undgå, at menneskelig virksomhed forvolder skade på miljøet. De lovgivningsforanstaltninger, som træffes med dette formål for øje, kan også bestå i, at der indføres en ordning til vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet. Således er medlemsstaterne ifølge artikel 2 i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private

35 — Se P. Thieffry: »La responsabilité civile du pollueur: les projets communautaires et la convention du Conseil de l'Europe« (*Gazette du Palais* af 5.8.1993, s. 965).

36 — Se J. Duren: »Le pollueur-payeur: l'application et l'avenir du principe« (*Revue du Marché Commun*, nr. 305, mars 1987, s. 144) eller *Juristclasser*, afsnittet om miljøet.

37 — Se J. Duren, nævnte artikel.

projekters indvirkning på miljøet³⁸ forpligtet til at træffe »de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse«. Det samme gælder efter direktivets artikel 5, ifølge hvilken medlemsstaterne skal gennemføre særlige programmer, som bl.a. består i at forebygge enhver ny forurening af vand, der forårsages eller fremkaldes af nitrater, som stammer fra landbruget (f.eks. ved opførelse af anlæg til opbevaring af gødning).

— og/eller af de tidligere indehavere eller producenter af det produkt, hvorfra affaldet hidrører.«

96. Princippet om, at forureneren betaler, kan også anvendes, efter at miljøskaden er indtrådt. Den, som er ansvarlig for skaden, er i så fald forpligtet til at erstatte eller betale omkostningerne som følge af den pågældende skade. Således bestemmer artikel 11 i Rådets første direktiv om affald³⁹ følgende: »I henhold til princippet om, at forureneren betaler, skal omkostningerne ved bortskaffelsen af affaldet med fradrag af værdien ved dets eventuelle udnyttelse afholdes:

97. Endelig kan princippet om, at forureneren betaler, forstås således, at denne mod betaling af en afgift gives tilladelse til at udføre en bestemt form for virksomhed, der forurener. Det gælder f.eks. benzinafgifter, der forurener luften, og som skal betales af brugerne.

98. Det er som følge af det anførte min opfattelse i denne sag, at direktivets artikel 5 skal fortolkes således, at medlemsstaterne ifølge denne bestemmelse kun må pålægge landbrugerne betaling af omkostningerne til oprettelse af anlæg til begrænsning eller forebyggelse af den vandforurening med nitrater, som disse er ansvarlige for, og ikke betaling af andre omkostninger. Denne fortolkning er altså i strikte overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler.

— af den indehaver, der overlader affald til en indsamler eller til en virksomhed som omhandlet i artikel 8

99. Af de anførte betragtninger følger, at gennemgangen af det andet spørgsmål intet har frembragt, der kan påvirke direktivets gyldighed.

38 — EFT L 175, s. 40.

39 — Direktiv 75/442/EØF af 15.7.1975 (EFT L 194, s. 39).

Forslag til afgørelse

100. Af de nævnte grunde skal jeg foreslå Domstolen at besvare de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, på følgende måde:

- »1) Ved 'vand, der er berørt af forurening' i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, forstås fersk overfladevand, især overfladevand, der bruges eller er beregnet til at blive brugt til indvinding af drikkevand, som indeholder en større nitratkoncentration end 50 mg/l, hvortil landbruget bidrager med en andel, som kan nedbringes ved hjælp af de obligatoriske foranstaltninger, der er fastsat i artikel 5.

Det er i overensstemmelse med kravene i direktiv 91/676, at en medlemsstat følger den praksis at anse overfladevand, der indeholder kvælstofforbindelser, som stammer fra landbruget, og som 'bidrager væsentligt' til denne samlede nitratkoncentration, for vand, der er berørt af forurening.

- 2) Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan påvirke gyldigheden af direktiv 91/676.«