

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 8 oktober 1998 *

1. Föreliggande tolkningsfrågor från High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, avser tolkningen av vissa bestämmelser i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket¹ (nedan kallat direktivet) samt huruvida de är giltiga med avseende på principen att förorenaren skall betala, proportionalitetsprincipen och äganderätten.

Tillämpliga bestämmelser

2. År 1975 började gemenskapens lagstiftande instanser att driva en politik för förvaltningen av vattenresurser² som bland annat innefattade ett program avsett att bekämpa vattenföroreningar. Direktivet ingår som en del i detta program.

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192.

2 — Inom denna ram har rådet antagit bland annat följande direktiv: 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna (EGT L 194, s. 26; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 232), 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten (EGT 1976, L 31, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 3), 79/869/EEG av den 9 oktober 1979 om mätmetoder samt provtagnings- och analysfrekvenser avseende ytvatten för dricksvattenframställning i medlemsstaterna (EGT L 271, s. 44; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 190), 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten (EGT L 229, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 3, s. 3) och 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 93).

3. Direktivet som antogs på grundval av artikel 130s i EG-fördraget syftar till att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening (artikel 1).³

4. Med "förorening" enligt direktivet avses direkta eller indirekta utsläpp av kväveföreningar från jordbruket till vattenmiljön, vilka särskilt kan medföra risker för människors hälsa, skada levande resurser och akvatiska ekosystem (artikel 2 j).

5. Medlemsstaterna skall identifiera och förteckna känsliga områden och underrätta kommissionen om dessa (artikel 3). Medlemsstaterna har därefter *skyldighet* att upprätta särskilda åtgärdsprogram för de olika känsliga områdena eller delar av dessa områden (artikel 5).

6. Med "känsligt område" förstås de landområden som medlemsstaterna fastställt i enlig-

3 — Som angetts ovan har dessutom direktiv 91/271 antagits för att bekämpa förorening av vatten som orsakas av nitrater från tätbebyggelse.

het med artikel 3.2 i direktivet (artikel 2 k). Områdena i fråga är "alla kända områden inom deras territorier från vilka avrinning sker till de vattenområden som förtecknats enligt punkt 1 och som bidrar till förorening" (artikel 3.2).

7. Enligt artikel 3.1 "[skall] medlemsstaterna ... i enlighet med kriterierna i bilaga 1 förteckna de vatten som är förorenade eller som kan förorenas om åtgärder i enlighet med artikel 5 inte vidtas".

8. I bilaga 1 A 1 föreskrivs i enlighet därmed att "sött ytvatten som används eller skall användas för utvinning av dricksvatten" skall anses som "förorenat vatten" när det bland annat "har eller, om åtgärder enligt artikel 5 inte vidtas, kan ha en högre nitrathalt än den som fastställts i enlighet med direktiv 75/440/EEG".

9. Direktiv 75/440, vars syfte är att "skydda allmänhetens hälsa och att, för detta syfte, övervaka det ytvatten som avses användas för uttag av dricksvatten samt reningen av sådant vatten" (andra övervägandet), gäller "de kvalitetskrav som sött ytvatten som används eller är avsett att användas för uttag av dricksvatten ... måste uppfylla efter det att lämplig behandling har utförts" (artikel 1). Högsta till-

åtna koncentration av nitrat i vatten avsett att användas som dricksvatten är fastställd till 50 mg/l (artikel 7.3 i direktiv 80/778 med ändring av direktiv 75/440).

10. Medlemsstaterna har möjlighet att ange hela sitt territorium som ett enda känsligt område. I det fallet skall medlemsstaterna för hela sitt nationella territorium tillämpa "åtgärdsprogram enligt artikel 5" (artikel 3.5 i direktivet).

11. För att ange känsliga områden och ändra förteckningen över angivna känsliga områden föreskrivs ett förfarande för att övervaka vattenkvaliteten samt referensmätmetoder för att mäta halten av kväveföreningar (artikel 6 i direktivet).

12. De åtgärdsprogram som föreskrivs i artikel 5 är avsedda att minska eller förhindra vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater från jordbruket. De åtgärder som åtgärdsprogrammen innehåller måste därför anpassas till denna typ av förorening. Av det skälet föreskrivs i artikel 5.3 i direktivet bland annat följande: "I åtgärdsprogrammen skall hänsyn tas till a) tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, främst om tillförseln av kväve från jordbruksverksamhet och från andra källor." I punkt 6 i samma bestämmelse föreskrivs att medlemsstaterna

skall säkerställa att åtgärderna anpassas efter ändrade förhållanden.

16. Medlemsstaterna kan således föreskriva mindre restriktiva åtgärder. I bilaga 3 punkt 2 a och b i direktivet föreskrivs nämligen följande:

13. I artikel 5.4 i direktivet anges att åtgärdsprogrammen skall omfatta de obligatoriska åtgärder som avses i bilaga 3 till direktivet. Utan att göra upp en uttömmande lista på dessa åtgärder räcker det att notera att de uteslutande syftar till att reglera metoder för brukande av jordbruksmark och att de omfattar detaljerade anvisningar särskilt om tidsperioder när spridning på mark av vissa typer av gödselmedel är förbjuden, om stallgödselbehållarnas lagringskapacitet och om att begränsa spridning på mark av gödselmedel med beaktande särskilt av markbeskaffenhet, jordtyp och lutning (bilaga 3 punkt 1).

14. Dessutom skall dessa åtgärder "säkerställa att den mängd stallgödsel som för varje gård eller djurbesättning årligen sprids på marken, inbegripet det som djuren själva tillför, inte överskrider en viss mängd per hektar" (bilaga 3 punkt 2 första stycket i direktivet). I det andra stycket i samma punkt anges följande: "Den fastställda mängden per hektar skall vara den mängd gödsel som innehåller 170 kg N."

15. Medlemsstaterna har dock utrymme för viss skönmässig bedömning när de vidtar dessa åtgärder.

"Dock får medlemsstaterna

a) under det första fyraåriga åtgärdsprogrammet tillåta en mängd gödsel som innehåller högst 210 kg N,

b) under och efter det första fyraåriga åtgärdsprogrammet fastställa andra mängder än de ovan angivna. Dessa mängder skall fastställas på ett sådant sätt att det inte inverkar på möjligheten att uppnå de syften som anges i artikel 1 och skall bestämmas med utgångspunkt från objektiva kriterier, exempelvis

— lång vegetationsperiod,

— grödor med stor kväveupptagningsförmåga,

— högt nederbördsöverskott i det känsliga området,

— jordar med exceptionellt stor denitrifikationskapacitet.

punkter som anges i bilaga 2 avsnitt A (artikel 4).⁴

Bakgrund och förfarandet

Om en medlemsstat tillåter en annan mängd enligt b, skall den underrätta kommissionen, som skall granska om åtgärde[n] är berättigad...”

17. Medlemsstaterna får även vidta restriktiva åtgärder. I artikel 5.5 i direktivet föreskrivs nämligen följande: "... medlemsstaterna ... [skall] vidta sådana ytterligare eller skärpta åtgärder som de bedömer vara nödvändiga om det — inledningsvis eller på grund av erfarenheterna vid genomförandet av åtgärdsprogrammen — visar sig att de åtgärder som avses i punkt 4 inte är tillräckliga för att uppnå de syften som anges i artikel 1. Medlemsstaterna skall vid valet av åtgärder ta hänsyn till om åtgärderna är effektiva och lönsamma i förhållande till andra tänkbara förebyggande åtgärder.”

18. I syfte att för alla vatten åstadkomma en allmän skyddsnivå skall medlemsstaterna vidare utarbeta riktlinjer för god jordbruks-sed som kan tillämpas av jordbrukare på *fri-villig* basis och som åtminstone omfattar de

19. Talan har väckts hos High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, av bland andra H. A. Standley och D. G. D. Metson,⁵ som är jordbrukare i East Anglia, en region som till övervägande del består av landsbygd, och som begär att de beslut som fattats av behöriga nationella myndigheter⁶ skall ogiltigförklaras. I dessa beslut betecknas vissa floder, bland dem floden Waveney, och deras bifloder som "sött ytvatten som är förorenat" och det område från vilket avrinning sker till dessa vatten anges som ett känsligt område i den mening som avses i artikel 3.2 i direktivet.

20. Av beslutet om hänskjutande framgår att myndigheterna för att ange dessa känsliga områden identifierade exakt avgänsade flod-områden med en nitrathalt som översteg 50mg/l, alla de olika källorna till nitratföroreningen sammantagna. Myndigheterna identifierade därefter de kända områden från vilka avrinning skedde till dessa vatten och bedömde, med hänsyn tagen särskilt till användningen och andra egenskaper hos

4 — Riktlinjerna för god jordbruks-sed skall till exempel ange de tidsperioder när det inte är lämpligt att tillföra jorden gödselmedel samt villkoren för tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark.

5 — Nedan kallade sökandena i målet vid den nationella domstolen.

6 — The Secretary of State for the Environment, the Minister of Agriculture, Fisheries and Food, nedan kallade svarandena i målet vid den nationella domstolen.

landområdena och vattensamlingarna i fråga, om jordbruket bidrog "väsentligt" till den förorening som konstaterats.

Tolkningsfrågorna

21. Denna tillämpning av direktivet ifrågasattes av sökandena i målet vid den nationella domstolen, vilka äger och brukar mark inom det område som betecknats som känsligt område. Eftersom de behöriga nationella myndigheterna genom detta angivande åläggs att i området genomföra de åtgärdsprogram som särskilt anges i artikel 5 i direktivet hävdar sökandena i målet vid den nationella domstolen att inskränkningen i användningen av deras marker för jordbruksverksamhet som måste följa därav inte är berättigad. Följaktligen väckte sökandena talan vid behörig nationell domstol och åberopade att de nationella myndigheterna hade överträtt gemenskapsrätten. Det skall dock påpekas att den hänskjutande domstolen inte lämnat någon uppgift om de åtgärder som Förenade kungariket konkret har vidtagit eller avsett att vidta med tillämpning av artikel 5 i direktivet.

22. National Farmers' Union,⁷ som är den nationella branschorganisation som företräder jordbrukarnas intressen i England och Wales, tilläts av den hänskjutande domstolen att intervensera i målet till stöd för sökandena i målet vid den nationella domstolen.

23. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, ansåg att utgången i målet var avhängigt av tolkningen och bedömningen av giltigheten av de relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna och ställde följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Krävs det enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (nedan kallat nitratdirektivet) att medlemsstater, särskilt i enlighet med artiklarna 2 j och 3.1 samt bilaga 1 till detta, betecknar sött ytvatten såsom 'vatten som är förorenade' och därefter som känsliga områden enligt artikel 3.2 i direktivet anger alla kända områden från vilka avrinning sker till dessa vattenområden och som bidrar till föroreningen,

i) när dessa vattenområden har en nitrathalt som överstiger 50 mg/l (vilket är den nitrathalt som fastställdes i bilaga 1 till nitratdirektivet genom hänvisning till direktiv 75/440/EEG) och medlemsstaten fastslår att utsläppen av kväveföreningar från jordbruket 'väsentligt bidrar' till den totala nitrathalten och, om så är fallet, har en medlemsstat då rätt att fastslå detta om den har anled-

⁷ — Nedan kallad NFU.

ning att tro att bidraget från jordbrukets utsläpp av kväveföreningar till denna totala nitrathalt överstiger ett tröskelvärde eller någon annan mängd eller grad av bidrag, och i det senare fallet, vilken mängd eller grad av bidrag utgör ett 'väsentligt bidrag' i detta avseende, eller

- ii) endast när enbart utsläppet av kväveföreningar från jordbruket i sig innebär att nitrathalten i dessa vattenområden överstiger 50 mg/l (det vill säga utan att hänsyn tas till några bidrag från andra källor), eller

- ii) proportionalitetsprincipen, och/eller

- iii) den grundläggande äganderätten för den som äger och/eller brukar de markområden från vilka avrinning sker till sådant sött ytvatten som skall förtecknas enligt artikel 3.1, det vill säga dessa områden som av medlemsstaten därefter fastställs som känsliga områden enligt artikel 3.2?"

Svar på frågorna

Den första frågan

- iii) på någon annan grund och, om så är fallet, vilken grund?

- 2) Om fråga 1 besvaras på annat sätt än enligt ii) ovan, är då nitratdirektivet ogiltigt (såvitt avser dess tillämpning på sött ytvatten) på grund av att det strider mot

- i) principen att förorenaren skall betala, och/eller

24. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i vad som avses med "söta ytvatten som är förorenade" i den mening som avses i artikel 3.1 i direktivet. Den hänskjutande domstolen ställer närmare bestämt domstolen frågan huruvida det, för att motivera beteckningen "söta ytvatten som är förorenade", är nödvändigt att den nitrathalt som överstiger 50 mg/l som finns i dessa vatten härrör från utsläpp av kväveföreningar uteslutande från jordbruket eller om det är tillräckligt att denna typ av utsläpp "väsentligt bidrar" till denna förorening. För det senare fallet begär den hänskjutande domstolen att domstolen skall ange vilken innebörd uttrycket "väsentligt bidrar" skall ges. Den hänskjutande domstolen begär med andra ord att domstolen skall fastslå om det sätt på

vilket de behöriga myndigheterna i Förenade kungariket har tillämpat artikel 3.1 och 3.2 i nitratdirektivet är förenligt med detta.

25. Två synsätt ställs mot varandra: det som företräds av kommissionen och av de intervenerande medlemsstaterna som försvarar den åsikt som Förenade kungariket hävdar⁸ och det synsätt som företräds av sökandena i målet vid den nationella domstolen och av NFU.

26. Sökandena i målet vid den nationella domstolen och NFU anser att de kriterier som de berörda ministrarna använt för att ange beteckningarna i fråga inte uppfyller kraven i direktivet. Enligt deras mening kan endast vatten som innehåller en nitrathalt som överstiger 50 mg/l och som uteslutande härrör från jordbruk betecknas som "sötvatten som är förorenade". Sökandena i målet vid den nationella domstolen och NFU har angett att de grundar sig på skäl avseende direktivets ordalydelse och syften.

27. Sökandena i målet vid den nationella domstolen och NFU har hävdad bland annat att det i bestämmelserna i direktivet om förfarandet för att ange känsliga områden inte alls hänvisas till "väsentligt bidrag" till de föroreningsnivåer som konstaterats. NFU har dessutom hävdad att detta uttryck inte är tillräckligt exakt.

28. Sökandena i målet vid den nationella domstolen har dessutom påpekat att gemenskapslagstiftaren, genom att uttryckligen begränsa definitionen av "förorening" i artikel 2 j i direktivet till "utsläpp av kväveföreningar från jordbruket till vattenmiljön...", har velat ge detta uttryck en entydig mening. Närhelst detta uttryck förekommer i en bestämmelse i direktivet, och särskilt i artikel 3.1, skall det följaktligen endast betyda "utsläpp av kväveföreningar uteslutande från jordbruket".

29. Sökandena i målet vid den nationella domstolen och NFU har slutligen gjort gällande att eftersom syftet med denna lagstiftning är att minska och förhindra föroreningar av nitrater som härrör från jordbruket, innebär det att de åtgärder som vidtas för att uppnå denna målsättning av nödvändighet uteslutande måste avse föroreningar av nitrater som härrör från jordbruket.

30. NFU har i andra hand föreslagit att söta ytvatten skall betecknas som förorenade om de innehåller en total nitrathalt som överstiger 50 mg/l och utsläppen av kväveföreningar från jordbruket "övervägande bidrar" till den totala halten. NFU har dock medgett att även denna definition är oklar.

31. Svarandena i målet vid den nationella domstolen samt de intervenerande medlems-

⁸ — Se punkt 20 i detta förslag till avgörande.

staternas regeringar har hävdad att den tolkning av direktivet som gjorts av de behöriga nationella myndigheterna i Förenade kungariket är riktig. Av denna tolkning följer att "vatten som är förorenade" i den mening som avses i artikel 3.1 i direktivet skall förstås som söta ytvatten som används för dricksvattenreserver och som innehåller en nitrathalt som överstiger 50 mg/l, där nitrat från jordbruket väsentligt bidrar till den totala nitrathalten.

32. Svarandena i målet vid den nationella domstolen har påpekat att det enligt bilaga 1 A 1, på intet sätt krävs att den fastställda nitrathalt som överstiger 50 mg/l "uteslutande" skall härröra från jordbruket.

33. Svarandena i målet vid den nationella domstolen har framhållit att medlemsstaterna enligt direktivet successivt skall uppfylla fyra skyldigheter, nämligen ange "vatten som är förorenade", därefter förteckna känsliga områden innan åtgärdsprogram upprättas och slutligen genomföra dessa program. Svarandena i målet vid den nationella domstolen har påpekat att skyldigheten att ta hänsyn till respektive kvävetillförsel från jordbruksverksamhet och från andra källor inträder först vid upprättandet av de särskilda och obligatoriska åtgärdsprogrammen (artikel 5.3 a). Svarandena har av detta dragit slutsatsen att någon sådan skyldighet inte föreligger under övriga etapper.

34. Svarandena har påpekat att den tolkning som sökandena i målet vid den nationella domstolen har förordat är oförenlig med artikel 3.5 i direktivet, enligt vilken medlemsstaterna ges möjlighet att inte ange "vatten som är förorenade". I sådana fall åläggs de att förteckna hela sitt nationella territorium som känsligt område, även om nitrathalten per liter vatten inom hela territoriet inte överstiger 50 mg/l. Av detta skäl anser svarandena att gemenskapslagstiftaren, genom att ge medlemsstaterna möjlighet att undgå att ange vatten som är förorenade, tydligt har uttryckt att detta inte ansågs vara nödvändigt varken för att skydda äganderätten eller enligt gemenskapsrättens allmänna principer.

35. Svarandena har dessutom hävdad att det skulle möta betydande tekniska svårigheter att fastställa att nitraten i de vatten som förtecknats uteslutande härrör från jordbruket.

36. Enligt svarandenas mening skulle syftet med direktivet motverkas om alla de fall där jordbruket på ett avgörande, men inte uteslutande, sätt bidrar till föroreningarna var uteslutna från direktivets tillämpningsområde.

Bedömning

37. Enligt domstolens fasta rättspraxis⁹ skall vid tolkningen av en bestämmelse i gemenskapsrätten dess ordalydelse granskas och syftet med det regelsystem i vilket den ingår fastställas.

38. Det framgår av både direktivets ordalydelse och dess syften att det inte är nödvändigt att det, i det skede när "vatten som är förorenade" anges och känsliga områden förtecknas, förekommer någon förorening av nitrater som härrör *uteslutande* från jordbruket.

39. Jag vill erinra om att enligt bilaga 1 A 1 skall söta ytvatten som används eller skall användas för utvinning av dricksvatten anses som "vatten som är förorenade" när de "har eller, om åtgärder enligt artikel 5 inte vidtas, kan ha en högre nitrathalt än den som fastställts i enlighet med *direktiv 75/440/EEG*".¹⁰

40. Som vi har sett motsvarar detta värde 50 mg/l. Då det på intet sätt anges vilken källan

skall vara till niträtföroreningen, är det *a fortiori* inte fastställt att jordbruksverksamhet skall vara *den enda* källan till föroreningen.

41. Jag anser att om ett sådant villkor krävdes för att genomföra de obligatoriska åtgärderna skulle gemenskapslagstiftaren ha angett detta. Det är nämligen så lagstiftaren har förfarit, vilket framgår exempelvis av ordalydelsen i artikel 5.3 a, i vilken följande föreskrivs: "I åtgärdsprogrammen skall hänsyn tas till

a) tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, främst om *tillförseln av kväve från jordbruksverksamhet och från andra källor*."

42. Detta klagörende visar också klart att föroreningar som orsakas av nitrater från jordbruket måste behandlas i de fall då källan till niträtföroreningen inte enbart är jordbruksverksamhet.

43. Jag anser dessutom att gemenskapslagstiftaren genom att välja att i bilaga 1 A 1 ange tillåten nitrathalt med uttrycket "en högre nitrathalt än den som fastställts i enlighet med direktiv 75/440/EEG" i stället för att uttryck-

⁹ — Se exempelvis dom av den 17 juli 1997 i mål C-28/95, Leun-Bloem (REG 1997, s. I-4161), punkt 47.

¹⁰ — Min kursivering.

ligen ange "50 mg/l" — den nivå som uttryckligen nämns i bilaga 1 A.2)¹¹ — har velat understryka att *målet är att skydda folkhälsan* och att tröskelvärde 50 mg/l under sådana förhållanden är det högsta tillåtna tröskelvärde för alla källor till nitratföroreningar sammantagna.

44. Jag vill erinra om att i enlighet med artikel 7.3 i direktiv 80/778 med ändring av direktiv 75/440 är den högsta tillåtna koncentrationen av nitrat i vatten som är avsett att användas som dricksvatten fastställd till 50 mg/l. Källan till nitratföroreningen anges inte särskilt, eftersom nitrater utöver detta tröskelvärde, oavsett källan, är skadliga för människors hälsa.

45. Värdet 50 mg/l uppfyller nämligen folkhälsokraven (artikel 1 i direktiv 75/440) och motsvarar ett gränsvärde som — *vare sig föroreningen av nitrater orsakats av jordbruket eller av industrin* — skulle få betydande

följder för folkhälsan om det överträdess. ¹² Ingen har bestridit dessa slutsatser (inte ens sökandena i målet vid den nationella domstolen). ¹³

46. Genom att hänvisa till direktiv 75/440 påminner gemenskapslagstiftaren med andra ord medlemsstaterna om deras skyldighet i fråga om folkhälsa att som "vatten som är förorenade" ange söta ytvatten som används eller skall användas för utvinning av dricksvatten så snart deras nitrathalt uppnått högsta tillåtna tröskelvärde, nämligen 50 mg/l med alla källor till föroreningen av nitrat sammantagna.

47. Slutligen finner jag, i likhet med svarandena i målet vid den nationella domstolen, att den tolkning som förordats av sökandena i målet vid den nationella domstolen är oförenlig med artikel 3.5 i direktivet. Enligt denna bestämmelse ges medlemsstaterna möjlighet

12 — Se rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om genomförande av rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (KOM(97) 473 slutlig, s. 4, nedan kallad rapporten). Det bör även noteras att Världshälsoorganisationen i april 1997 uppdaterade riktvärdena för nitrat- och nitrithalter i dricksvatten och kom då på grundval av de senaste vetenskapliga rönerna fram till den slutsatsen att värdet på 50 mg/l borde fortsätta att gälla (ibidem, fotnot på sidan 4).

13 — Enligt rapporten anses nitrat i dricksvatten vara ett hälsoproblem därför att "nitrat snabbt omvandlas till nitrit i människokroppen. Nitritets huvudsakliga effekt är att det orsakar oxidation av blodhemoglobin till methemoglobin som inte kan transportera syre till vävnaderna. Den minskade syretransporten manifesterar sig själv i synnerhet i spädbarn som inte är äldre än sex månader, och orsakar tillståndet methemoglobinemi eller blue-babysyndromet. Detta fenomen har endast observerats vid nitratnivåer som legat betydligt över 50 mg/l. Denna nivå ger därför ett tillräckligt skydd mot detta. Dessutom reagerar nitrit med kemiska föreningar i magen och bildar produkter som har visat sig vara cancerframkallande hos många djurarter, även om det ännu inte har bevisats orsaka cancer hos människor".

11 — Här anges i fråga om grundvatten att vatten som är förorenade i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 91/676 är grundvatten vars "nitrathalt överstiger 50 mg/l eller kan komma att göra det om åtgärder i enlighet med artikel 5 inte vidtas".

att inte ange "vatten som är förorenade" samtidigt som de åläggs att som område känsligt för nitrater förteckna hela sitt nationella territorium, även om nitrathalten per liter vatten inom hela detta territorium inte överstiger 50 mg/l. Därav drar jag slutsatsen att gemenskapslagstiftaren har förutsett att åtgärdsprogram kan antas, även om nitrathalten inte överskrider tröskelvärdet på 50 mg/l och även om föroreningen inte uteslutande härrör från jordbruket.

48. Eftersom direktivet har till syfte att "minska den vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater från jordbruket"¹⁴ och att förhindra ytterligare sådan förorening"¹⁵ och att "främja användningen av lämpliga metoder inom jordbruket ... [för att] i framtiden för alla vattenområden åstadkomma en allmän skyddsnivå mot förorening",¹⁶ är det dock *nödvändigt men tillräckligt* att denna typ av förorening delvis härrör från jordbruksverksamhet. Det är av det skälet som de gemensamma åtgärdsprogram som gemenskapslagstiftaren infört för att uppnå dessa två syften söker "begränsa spridningen på marken av alla kvävegödselmedel och särskilt fastställa gränser för användningen av stallgödsel"¹⁷ och därvid "skydda människors hälsa, levande resurser och akvatiska ekosystem...".¹⁸

14 — Jordbrukarna anses vara de huvudsakligen ansvariga för föroreningen av nitrater (semit övervägandet i direktiv 91/676). I denna fråga hänvisas till rapporten.

15 — Sjätte övervägandet i direktiv 91/676 och artikel 1 i detta direktiv.

16 — Åttonde övervägandet i direktiv 91/676.

17 — Elfte övervägandet.

18 — Sjätte övervägandet.

49. Den tolkning som förordats av sökandena i målet vid den nationella domstolen och NFU kan följaktligen inte godtas.

50. Att följa denna tolkning som innebär att som "vatten som är förorenade" beteckna endast söta ytvatten som innehåller eller kan innehålla en nitrathalt som överstiger 50 mg/l och som uteslutande härrör från jordbruket skulle nämligen göra det omöjligt att genomföra åtgärdsprogrammen som föreskrivs artikel 5 i direktivet i alla de fall då föroreningarna nästan uteslutande har sin grund i jordbruksverksamhet. I sådana fall är det uppenbart att den tolkning som förordats av sökandena i målet vid den nationella domstolen och av NFU inte är anpassad till den förorening som anges i artikel 2 j i direktivet, eftersom den inte garanterar att söta ytvatten skyddas mot förorening av nitrater från jordbruket vilket får allvarliga följder för både folkhälsan och för miljön. Denna tolkning strider med andra ord mot de syften som fastställts i direktivet och skadar dess effektivitet.

51. Av ordalydelsen i vissa bestämmelser i direktivet och av dess syfte följer således att gemenskapslagstiftaren inte kräver att den nitrathalt som överstiger 50 mg/l skall härröra uteslutande från jordbruket, men kräver att en sådan förorening delvis skall härröra från jordbruksverksamhet.

52. Den hänskjutande domstolen begär dessutom att domstolen skall fastställa hur stor andelen av nitrat från jordbruket skall vara för att söta ytvatten skall betecknas som vatten som är förorenade i den mening som avses i direktivet. Närmare bestämt ställer den hänskjutande domstolen frågan om den praxis som består i att beteckna vatten som förorenade när de innehåller en nitrathalt som överstiger 50 mg/l som härrör från utsläpp av kväveföreningar från jordbruket som "väsentligt bidrar" till föroreningen är förenlig med artikel 3.1 i direktivet.

53. Det finns ingen exakt uppgift i direktivet som gör det möjligt att besvara denna fråga direkt. Det är dock möjligt att få fram ett svar genom att framhålla det samband som upprättats genom artiklarna 3 och 5 i direktivet mellan förfarandena för att ange vatten som är förorenade av nitrater från jordbruket, förteckna känsliga områden och behandla denna typ av förorening.

54. I artikel 3.1 i direktivet anges nämligen att söta ytvatten skall betecknas som förorenade vatten när de innehåller en total nitrathalt som överstiger 50 mg/l, och jordbruket till viss del bidrar till föroreningen, som kan avhjälpas genom de obligatoriska åtgärder som föreskrivs i artikel 5.

55. Det framgår dessutom av själva ordalydelsen i direktivet att medlemsstaterna har befogenhet att företa viss skönsmässig bedömning när det gäller både att ange vilka vatten som är förorenade¹⁹ och att avgöra vilka obligatoriska åtgärder som skall vidtas.²⁰ Av det skälet anser jag att den praxis varvid en medlemsstat betecknar sötvatten som förorenade när de innehåller utsläpp av kväveföreningar från jordbruket som "väsentligt bidrar" till den totala nitrathalten uppfyller kraven i direktivet.

56. Av ovanstående överväganden framgår således att med "söta ytvatten som är förorenade" enligt artikel 3.1 skall förstås sött ytvatten som innehåller en total nitrathalt som överstiger 50 mg/l, och där jordbruket till viss del bidrar till föroreningen, som kan avhjälpas genom de obligatoriska åtgärder som föreskrivs i artikel 5, nämligen åtgärder som gör det möjligt att minska eller förhindra vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket. Slutsatsen blir följaktligen att den praxis varvid en medlemsstat betecknar sötvatten som förorenade när de innehåller utsläpp av kväveföreningar från jordbruket som "väsentligt bidrar" till den totala nitrathalten uppfyller kraven i direktivet.

19 — Se punkt 8 i detta förslag till avgörande.

20 — Ibidem, punkt 15.

Den andra frågan

57. För det fall artikel 3 i direktivet skall tolkas så att med "söta ytvatten som är förorenade" skall förstås vatten där utsläpp av kväveföreningar från jordbruket delvis är orsaken till nitrathalter som överstiger 50 mg/l, begär den hänskjutande domstolen att domstolen skall bedöma giltigheten av denna bestämmelse mot bakgrund av äganderätten, proportionalitetsprincipen och principen att förorenaren skall betala.

Äganderätten

58. Sökandena i målet vid den nationella domstolen har hävdatt att en sådan tolkning får till följd att endast jordbrukarna får stå för kostnaderna för att minska den nitrathalt som härrör från andra källor än jordbruksverksamhet och att deras äganderätt därmed kränks.

59. Domstolen har särskilt i dom av den 13 december 1979 i målet Hauer²¹ slagit fast att äganderätten tillhör gemenskapsrättens allmänna principer.²²

60. Domstolen har dock även fastställt att denna princip inte kan göra anspråk på absolut företrädesrätt och att det är möjligt att beröva ägaren hans rättigheter eller begränsa utövandet av dessa, "...förutsatt att begränsningarna verkligen ligger i linje med av gemenskapen eftersträfvade mål av allmänt intresse och inte innebär ett överdimensionerat och oacceptabelt ingrepp som väsentligt skadar dessa rättigheter".²³

61. Rättsakter varigenom ägaren berövas sin äganderätt är sådana rättsakter som får till följd att ägaren förhindras att förfoga över sin rätt och att utnyttja den på alla andra sätt som inte är förbjudna i lag (som i fall av expropriation). Rättsakter som medför begränsningar i utövandet av rättigheten är sådana som begränsar viss del av ägarens befogenheter (till exempel förbud att plantera vissa växter eller begränsning i ett landområdes produktionskapacitet).

62. Den hänskjutande domstolen frågar särskilt huruvida direktivet är giltigt mot bakgrund av äganderätten, eftersom medlemsstaterna genom direktivet åläggs att upprätta åtgärdsprogram och vidta obligatoriska åtgärder enligt artikel 5 så snart söta ytvatten innehåller en total nitrathalt som överstiger 50 mg/l och utsläppen av kväveföreningar från

21 — Mål 44/79 (REG 1979, s. 3727; svensk specialutgåva, volym 4, s. 621), punkt 17.

22 — Se även dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schröder (REG 1989, s. 2237; svensk specialutgåva, volym 10), punkt 15.

23 — Ibidem. Se även dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, volym 16), punkt 78.

jordbruket "väsentligt bidrar" till denna totala nitrathalt.

gödsel), men även markägare som inte brukar jorden kan få vidkännas en minskning av markens arrendevärde (till följd av minskad avkastning från den brukade marken och därmed minskade inkomster från jordbruket).

63. Det förefaller mig vara obestridligt att även om de åtgärdsprogram som således genomförs inte kan anses vara rättsakter som berövar ägaren till jordbruksmark hans rätt kan de begränsa utövandet av denna.

66. Jag kommer nu att pröva huruvida systemet som införts genom artikel 5 i direktivet, under de förutsättningar som angavs i den första frågan, är förenligt med kraven på skydd av äganderätten.

64. Åtgärder som vidtas på grundval av artikel 5 i direktivet hindrar nämligen intensivt jordbruk och minskar möjligheterna till intensiv djuruppfödning. Åtgärderna begränsar således delar av befogenheterna för ägaren till jordbruksmark. Genom att minska avkastningen per hektar jordbruksmark och därmed inkomsten från jordbruket leder dessa åtgärder dessutom på kort sikt till sänkta markvärden.²⁴

67. Vi har redan sett att skälen för dessa åtgärder har samband med folkhälsoskyddet. Åtgärderna är nämligen obligatoriska så snart det tillåtna tröskelvärde om 50 mg/l nitrat i vatten som är avsett att användas som dricksvatten har uppnåtts. Det råder således inga tvivel om att detta är ett mål av allmänt intresse.

65. Med stöd av bestämmelserna i artikel 3.1 jämförda med artikel 5.4 a och bilaga 3 i direktivet får i första hand jordbrukarna stå för kostnaderna för dessa åtgärder (särskilt uppförande av behållare för lagring av stall-

68. Det första kravet, att begränsningarna verkligen ligger i linje med av gemenskapen eftersträvat mål av allmänt intresse, är således uppfyllt.

24 — Jag anser dock att värdet på jordbruksmark som brukas i enlighet med dessa riktlinjer för god jordbrukssed på medellång eller lång sikt kan höjas genom kvaliteten på de produkter som erhålls och på den bevarade marken (se särskilt utvecklingen av biodynamisk odling).

69. I fråga om det andra kravet skall det kontrolleras om dessa begränsningar med hänsyn till det mål som eftersträvas "innebär ett överdimensionerat och oacceptabelt ingrepp som väsentligt skadar dessa rättigheter".²⁵

70. Villkoret att gemenslagslagstiftarens åtgärder inte får innebära "ett överdimensionerat och oacceptabelt ingrepp" är enligt min mening likaså uppfyllt.

71. Även här är det tydligt att när vattenföreningen av nitrater delvis härrör från jordbruksverksamhet ingår begränsningen av möjligheten att bruka marken enligt aggressiva jordbruksmetoder som är skadliga för andra människors hälsa som en väsentlig del av införandet av en verklig gemenskapspolitik för att skydda miljön, vilken domstolen anser vara en av gemenskapens viktigaste målsättningar.²⁶

72. Bevarandet av naturresurser och särskilt vattenresurser säkerställer dessutom både det

allmänna intresset och jordbrukets egna intressen. Ingreppanden från gemenskapens lagstiftare är något som inte enbart skall tillåtas, utan krävas inom ramen för en gemensam politik som grundas på artikel 130r i fördraget.

73. Enligt domstolens rättspraxis är villkoret "en väldimensionerad åtgärd" dessutom uppfyllt när åtgärden inte påverkar "producenternas ställning ... på ett orimligt sätt och följaktligen ... rådet [inte har överskridit] gränserna för sin skönmässiga bedömning".²⁷ Domstolens bedömning här ligger mycket nära den bedömning som domstolen företar när den granskar huruvida proportionalitetsprincipen följs.

74. I brist på konkreta uppgifter om det särskilda åtgärdsprogrammet och om innehållet i sådana åtgärder som de behöriga nationella myndigheterna har vidtagit eller har avsett att vidta²⁸ är det omöjligt att kontrollera om dessa åtgärder, i enlighet med domstolens fasta rättspraxis, är lämpliga för att uppnå det eftersträfvade målet och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.²⁹

25 — Domen i det ovannämnda målet Schröder, punkt 15. Se även domen i det ovannämnda målet Tyskland mot rådet, punkt 78.

26 — Se särskilt dom av den 7 februari 1985 i mål 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (REG 1985, s. 531), punkt 13, av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark (REG 1988, s. 4607; svensk specialutgåva, volym 9), punkt 8, av den 14 juli 1998 i mål C-284/95, Safety Hi-Tech (REG 1998, s. I-4301), punkt 64 och av den 14 juli 1998 i mål C-341/95, Bettati (REG 1998, s. I-4355), punkt 62.

27 — Dom av den 13 december 1994 i mål C-306/93, SMW Winersekt (REG 1994, s. I-5555), punkt 24.

28 — Som vi har sett har dessa myndigheter utrymme att företa skönmässiga bedömningar med avseende på vilka åtgärder som skall vidtas.

29 — Se särskilt domen i det ovannämnda målet Bettati, punkt 56.

75. Vid prövningen av enbart artikel 5 i direktivet har för övrigt inte framkommit någon omständighet som kan påverka dess giltighet med avseende på proportionalitetsprincipen.

78. För det fall andra källor bidrar till föroreningen kan medlemsstaterna följaktligen avhjälpa detta endast med stöd av annan lagstiftning.³³

76. Av artikel 5.3 a och 5.3 b jämförd med artikel 5.5 och 5.6 följer att medlemsstaterna skall upprätta åtgärdsprogram som är *effektiva*³⁰ och *lämpliga*³¹ för den förorening som har fastställts vetenskapligt och för miljöförhållandena i de berörda områdena i medlemsstaten i fråga.

79. Det är uppenbart att åtgärder av det slag som kan vidtas på grundval av artikel 5 i direktivet skulle vara helt *verkningslösa* om de användes för att avhjälpa nitratföroreningar som inte härrör från jordbruksverksamhet.

77. Som vi har sett³² är de åtgärder som kan vidtas, med undantag av alla andra åtgärder avsedda att bekämpa föroreningar av nitrater som härrör från andra källor, uteslutande sådana som är avsedda att bekämpa jordbruksverksamhet där gödsel används.

80. Inte heller skulle dessa åtgärder vara *anpassade* för de särskilda föroreningsförhållandena inom den berörda medlemsstatens område, om åtgärderna som vidtas för att avhjälpa denna situation, sedan det fastställts att mängden nitrat från jordbruket var försumbar, medförde ännu större skador på miljön. Medlemsstaterna anmodas med andra ord att vidta åtgärder som möjliggör att målsättningen kan uppnås utan att gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå den, det vill säga att följa proportionalitetsprincipen när åtgärder vidtas med stöd av artikel 5 i direktivet.

30 — Enligt artikel 5.5 skall "[i]n den ramen för åtgärdsprogrammen ... medlemsstaterna ... vidta sådana ... åtgärder... Medlemsstaterna skall vid valet av åtgärder ta hänsyn till om åtgärderna är *effektiva*...". Enligt artikel 5.6 skall "[m]edlemsstaterna ... utarbeta och genomföra ... övervakningsprogram för att utvärdera *effekten* av åtgärdsprogram..." (min kursivering).

31 — Enligt artikel 5.3 a i direktivet skall "[i]n åtgärdsprogrammen ... hänsyn tas till a) tillgängliga vetenskapliga och tekniska data...". I punkt b i samma bestämmelse föreskrivs att medlemsstaterna skall ta hänsyn till miljöförhållandena i de berörda områdena i medlemsstaten i fråga. I artikel 5.6 anges att "[m]edlemsstaterna skall utarbeta och genomföra *lämpliga* övervakningsprogram..." (min kursivering).

32 — Bilaga 3 till direktiv 91/676.

33 — Exempelvis genom att genomföra sådana program som föreskrivs i direktiv 91/271.

81. Jag måste därför dra den slutsatsen att direktivet uppfyller kravet på en "väldimensionerad åtgärd" och följer proportionalitetsprincipen.

82. Det framgår slutligen av de uppgifter som lämnats till domstolen för bedömning att artikel 5.4 a i direktivet inte inkräktar på själva innehållet i äganderätten eller väsentligen hindrar dess utövande. Sökandena i målet vid den nationella domstolen hävdar för övrigt inte detta. De beklagar sig framförallt över att sättet på vilket de kan utöva sin rätt begränsas.

83. Vid prövningen av direktivet har således inte framkommit någon omständighet som kan påverka dess giltighet med avseende på äganderätten.

Proportionalitetsprincipen

84. Enligt sökandena i målet vid den nationella domstolen åsidosätter en sådan tolkning proportionalitetsprincipen på grund av att de ekonomiska och finansiella skyldigheter som åläggs dem, och som är en direkt följd av de behöriga brittiska myndigheternas angivande av det känsliga området, varken är lämpliga eller nödvändiga för att uppnå direktivets syfte.

85. I brist på varje uppgift om vilka åtgärder som de behöriga nationella myndigheterna verkligen har vidtagit i detta fall är det omöjligt att kontrollera om sådana åtgärder som dessa nationella myndigheter har vidtagit eller har avsett att vidta är förenliga med den proportionalitetsprincip som fastställts genom domstolens rättspraxis.

86. Som jag redan har visat har vid prövningen av enbart artikel 5 i direktivet för övrigt inte framkommit någon omständighet som kan påverka dess giltighet med avseende på proportionalitetsprincipen. Jag kan endast hänvisa till mina föregående överväganden.

Principen att förorenaren skall betala

87. Sökandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat att principen att förorenaren skall betala i artikel 130r i fördraget skulle överträdas om åtgärderna i artikel 5 i direktivet genomfördes när jordbruksverksamhet inte är den enda källan till nitratföroreningen av söta ytvatten.

88. Principen att förorenaren skall betala infördes i fördraget efter ändring 1985. I det ursprungliga förslaget, som kommissionen lämnade vid den regeringskonferens som

inleddes den 9 september 1985 i Luxemburg, hade principen följande formulering: "Det ankommer i princip på den som skapar en risk för förorening eller som framkallar förorening att bära kostnaderna för förebyggande åtgärder eller för skadestånd."

89. Enligt den ändrade ordalydelsen som blev artikel 130r.2 i fördraget anges principen att förorenaren skall betala som en av de principer på vilken den gemensamma miljöpolitiken bygger.

90. I artikel 130r.2 föreskrivs följande: "Gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom gemenskapens olika regioner. Den skall bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren skall betala...."

91. Det är således inom ramen för de befogenheter som gemenslagsstiftaren tillerkänns enligt artikel 130r som en prövning skall ske om de ifrågasatta åtgärderna följer principen att förorenaren skall betala.

92. Denna princip har två aspekter.

93. Principen måste förstås så att den person som orsakar miljöföroreningen och enbart denna person³⁴ skall svara för inte endast kostnaderna för att avhjälpa föroreningen utan även sådana kostnader som följer av genomförandet av en förebyggande politik.³⁵

94. Principen kan således tillämpas på olika sätt.³⁶

95. Principen kan alltså tillämpas antingen sedan skadan har inträffat eller i förebyggande syfte innan den inträffar. I det senare fallet handlar det om att förhindra att någon mänsklig verksamhet förorsakar skador på miljön. Den lagstiftning som antas i detta syfte kan bestå av regler som införs för att bedöma inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. Enligt artikel 2 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa

34 — Se Thieffry, P., "La responsabilité civile du pollueur: les projets communautaires et la convention du Conseil de l'Europe", *Gazette du Palais*, av den 5 augusti 1993, s. 965.

35 — Se Duren, J., "Le pollueur-payeur: l'application et l'avenir du principe", *Revue du Marché Commun*, nr 305, mars 1987, s. 144 och även *Jurisclasser* under rubriken miljö.

36 — Se anförda arbete av J. Duren.

offentliga och privata projekt³⁷ åläggs medlemsstaterna att vidta "alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges". Detsamma gäller artikel 5 i nitratrektivet, enligt vilken medlemsstaterna åläggs att genomföra särskilda åtgärdsprogram som bland annat avser förebyggande av nya vattenföroreningar som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket (till exempel uppförande av behållare avsedda för lagring av stallgödsel).

— de tidigare innehavarna eller tillverkaren av den produkt från vilken avfallet härrör."

97. Slutligen kan denna princip ta ytterligare en form enligt vilken förorenaren i gengäld, mot betalning av en avgift, tillåts ägna sig åt förorenande verksamhet. Det är fallet med avgifter som erläggs av konsumenter av bränsle som orsakar luftföroreningar.

96. Principen att förorenaren skall betala kan även tillämpas efter det att skador på miljön har inträffat. Den person som är ansvarig för de skadliga effekterna blir då skyldig att avhjälpa eller bära kostnaderna för dessa skador. I artikel 11 i rådets första direktiv om avfall³⁸ föreskrivs följande: "I enlighet med principen 'förorenaren betalar' skall kostnaden för bortskaffande av avfall belasta

98. I detta mål anser jag, som ovan anförts, att artikel 5 i direktivet skall tolkas så att medlemsstaterna endast skall ålägga jordbrukarna kostnaden för sådana anläggningar som skall minska eller förhindra den vattenförorening av nitrater som dessa är ansvariga för, med undantag för alla andra kostnader. Denna tolkning följer således bestämt principen att förorenaren skall betala.

— den innehavare som låter en insamlare eller ett företag som avses i artikel 8 hantera avfallet, och/eller

99. Av vad ovan anförts följer att det vid prövningen av den andra frågan inte har framkommit någon omständighet som kan påverka direktivets giltighet.

37 — EGT L 175, s. 40: svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.

38 — Direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238).

Förslag till avgörande

100. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall besvara frågorna från High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, på följande sätt:

- 1) Med "vatten som är förorenade" i den mening som avses i artikel 3.1 i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket skall förstås sött ytvatten, särskilt vatten som används eller skall användas för utvinning av dricksvatten, som innehåller en total nitrathalt som överstiger 50 mg/l, och där jordbruket till viss del bidrar till föroreningen, som kan avhjälpas genom de obligatoriska åtgärder som föreskrivs i artikel 5.

Den praxis varvid en medlemsstat betecknar söta ytvatten som förorenade när de innehåller utsläpp av kväveföroreningar från jordbruket som 'väsentligt bidrar' till den totala nitrathalten uppfyller kraven i direktiv 91/676.

- 2) Vid prövningen av de hänskjutna frågorna har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av direktiv 91/676.