

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PHILIPPE LÉGER
vom 8. Oktober 1998 *

1. Die hier vom High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen betreffen die Auslegung verschiedener Bestimmungen der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen¹ (nachstehend: Richtlinie) sowie deren Gültigkeit im Hinblick auf das Verursacherprinzip, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Eigentumsrecht.

Der rechtliche Rahmen

2. Im Jahre 1975 begannen die gesetzgebenden Gemeinschaftsorgane mit der Umsetzung einer Politik zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen², die insbesondere ein Programm zur Bekämpfung ihrer Verunreinigung umfaßte. Die Richtlinie ist Teil dieses Programms.

3. Die Richtlinie, die auf der Grundlage von Artikel 130s EG-Vertrag verabschiedet wurde, hat zum Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen (Artikel 1)³.

4. „Verunreinigung“ im Sinne dieser Richtlinie ist die direkte oder indirekte Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen in Gewässer, wenn dadurch insbesondere die menschliche Gesundheit gefährdet und die lebenden Bestände sowie das Ökosystem der Gewässer geschädigt wird (Artikel 2 Buchstabe j).

5. Die Mitgliedstaaten müssen die gefährdeten Gebiete ausweisen und die Kommission hierüber unterrichten (Artikel 3); im Anschluß daran sind sie *verpflichtet*, ein Aktionsprogramm für verschiedene gefährdete Gebiete oder Teilgebiete festzulegen (Artikel 5).

6. Unter „gefährdeten Gebieten“ sind Flächen zu verstehen, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Richt-

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 375, S. 1.

2 — In diesem Zusammenhang wurden insbesondere die folgenden Richtlinien des Rates verabschiedet: Richtlinie 75/440/EWG vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 194, S. 334); Richtlinie 76/160/EWG vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer (ABl. 1976, L 31, S. 1); Richtlinie 79/869/EWG vom 9. Oktober 1979 über die Meßmethoden sowie über die Häufigkeit der Probenahmen und der Analysen des Oberflächenwassers für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 271, S. 44); Richtlinie 80/778/EWG vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (ABl. L 229, S. 11); Richtlinie 91/271/EWG vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (ABl. L 135, S. 40).

3 — Außerdem wurde, wie bereits erwähnt, zur Bekämpfung der Gewässerverunreinigung durch Nitrate kommunalen Ursprungs die Richtlinie 91/271 verabschiedet.

linie ausgewiesen wurden (Artikel 2 Buchstabe k). Es handelt sich um „alle in ihrem Gebiet bekannten Flächen, die in nach Absatz 1 bestimmte Gewässer entwässern und die zur Verunreinigung beitragen“ (Artikel 3 Absatz 2).

7. Artikel 3 Absatz 1 lautet: „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, und Gewässer, die von Verunreinigung betroffen werden können, falls keine Maßnahmen nach Artikel 5 ergriffen werden, werden von den Mitgliedstaaten nach den Kriterien den Anhangs I bestimmt.“

8. Anhang I Punkt A Nummer 1 sieht dementsprechend vor, daß „Binnengewässer, insbesondere solche, die zur Trinkwassergewinnung genutzt werden oder bestimmt sind,“ als „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind,“ anzusehen sind, wenn sie u. a. „eine höhere Nitratkonzentration als die nach der Richtlinie 75/440/EWG festgesetzte Konzentration enthalten oder enthalten können und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden“.

9. Die Richtlinie 75/440, nach der es „zum Schutz der Volksgesundheit ... erforderlich [ist], das zur Trinkwassergewinnung bestimmte Oberflächenwasser und dessen Aufbereitung zu überwachen“ (zweite Begründungserwägung), betrifft die „Qualitätsanforderungen, denen Oberflächensüßwasser ... genügen muß, das nach entsprechender Aufbereitung zur Trinkwassergewinnung verwendet wird oder verwendet werden soll“ (Artikel 1). Die zuläs-

sige Höchstkonzentration von Nitraten in Wasser für den menschlichen Gebrauch ist auf 50 mg/l festgelegt (Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 80/778 zur Änderung der Richtlinie 75/440).

10. Die Mitgliedstaaten können ihr gesamtes Gebiet als gefährdetes Gebiet ausweisen. In diesem Fall müssen sie in ihrem gesamten Gebiet „die in Artikel 5 genannten Aktionsprogramme“ durchführen (Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie).

11. Außerdem sind zur Ausweisung gefährdeter Gebiete und zur Fortschreibung der Ausweisung ein Verfahren zur Überprüfung der Gewässerqualität und Referenzmeßmethoden für die Konzentration von Stickstoffverbindungen vorgeschrieben (Artikel 6 der Richtlinie).

12. Durch die in Artikel 5 der Richtlinie vorgesehenen Aktionsprogramme soll die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung verringert oder ihr vorgebeugt werden. Die dort enthaltenen Maßnahmen müssen daher auf diese Art von Verunreinigung ausgerichtet sein. Aus diesem Grund bestimmt Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie insbesondere: „In den Aktionsprogrammen werden berücksichtigt: a) die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, insbesondere über die jeweiligen Stickstoffeinträge aus landwirtschaftlichen und anderen Quellen“; außerdem müssen die Mitgliedstaaten nach Absatz 6 dieser Bestimmung sicher-

stellen, daß die Maßnahmen veränderten Umständen angepaßt werden.

13. Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie legt fest, daß die Aktionsprogramme verbindlich die Maßnahmen nach Anhang III der Richtlinie enthalten müssen. Ohne auf die abschließend aufgeführten Maßnahmen im einzelnen einzugehen, ist lediglich darauf hinzuweisen, daß sie ausschließlich die Regelung der Methoden zur Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen bezwecken und genaue Vorgaben enthalten insbesondere zu den Zeiträumen, in denen das Ausbringen bestimmter Arten von Düngemitteln verboten ist, zum Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung und zur Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln unter Berücksichtigung insbesondere der Bodenbeschaffenheit, der Bodenart und der Bodenneigung (Anhang III Nr. 1).

14. Darüber hinaus wird „mit diesen Maßnahmen ... sichergestellt, daß bei jedem Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb die auf den Boden ausgebrachte Dungmenge, einschließlich des von den Tieren selbst ausgebrachten Dungs, eine bestimmte Menge pro ... Hektar nicht überschreitet“ (Anhang III Nummer 2 Absatz 1 der Richtlinie); nach Absatz 2 dieser Regelung gilt als „Höchstmenge pro Hektar ... die Menge Dung, die 170 kg Stickstoff enthält“.

15. Bei der Festlegung dieser Maßnahmen verbleibt den Mitgliedstaaten jedoch ein gewisser Ermessensspielraum.

16. So können sie weniger einschneidende Maßnahmen vorschreiben. Anhang III Nummer 2 Buchstaben a und b der Richtlinie bestimmt nämlich:

„... Jedoch

- a) können die Mitgliedstaaten für das erste Vierjahresprogramm eine Dungmenge zulassen, die bis zu 210 kg Stickstoff enthält;
- b) können die Mitgliedstaaten während und nach dem ersten Vierjahresprogramm andere als die obengenannten Mengen zulassen. Diese Mengen müssen so festgelegt werden, daß sie die Erreichung der in Artikel 1 genannten Ziele nicht beeinträchtigen; sie sind anhand objektiver Kriterien zu begründen, wie z. B.:

— lange Wachstumsphasen;

— Pflanzen mit hohem Stickstoffbedarf;

— hoher Nettoniederschlag in dem gefährdeten Gebiet;

— Böden mit einem außergewöhnlich hohen Denitrifikationsvermögen.

mindestens die in Anhang II Punkt A enthaltenen Punkte umfassen (Artikel 4) ⁴.

Läßt ein Mitgliedstaat nach Maßgabe des vorliegenden Buchstabens b) eine andere Menge zu, so unterrichtet er davon die Kommission, die die Begründung ... prüft.“

17. Die Mitgliedstaaten können auch schärfere Maßnahmen beschließen. Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie sieht nämlich vor: „Die Mitgliedstaaten treffen darüber hinaus im Rahmen der Aktionsprogramme die zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkten Aktionen, die sie für erforderlich halten, wenn von Anfang an oder anhand der Erfahrungen bei der Durchführung der Aktionsprogramme deutlich wird, daß die Maßnahmen nach Absatz 4 zur Verwirklichung der in Artikel 1 genannten Ziele nicht ausreichen. Bei der Wahl dieser Maßnahmen oder Aktionen tragen die Mitgliedstaaten deren Wirksamkeit und den damit verbundenen Kosten im Vergleich zu anderen möglichen Vorbeugungsmaßnahmen Rechnung.“

18. Um für alle Gewässer ein allgemeines Schutzniveau zu gewährleisten, stellen die Mitgliedstaaten Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft auf, die von den Landwirten auf *freiwilliger* Basis anzuwenden sind und Bestimmungen enthalten sollten, die

Sachverhalt und prozessualer Rahmen

19. Beim High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, sind Rechtsmittel anhängig, mit denen u. a. die Herren Standley und Metson ⁵, Landwirte in der überwiegend ländlichen Region East Anglia, die Aufhebung von Entscheidungen der zuständigen nationalen Behörden ⁶ beantragen, durch die zum einen bestimmte Flüsse, darunter der Fluß Waveney und seine Zuflüsse, als „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind,“ ausgewiesen und zum anderen die in diese Gewässer entwässernden Flächen als gefährdetes Gebiet im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie bestimmt werden.

20. Aus dem Vorlagebeschluß ergibt sich, daß die Behörden im Zuge dieser Ausweisung genau bestimmte Einzugsgebiete von Gewässern mit einer Nitratkonzentration von mehr als 50 mg/l festlegten, wobei alle Quellen der Nitratverunreinigungen zusammengekommen wurden. Im Anschluß daran bestimmten sie die bekannten Flächen, die in diese Gewässer entwässern, und ermittelten insbesondere unter Berücksichtigung der Nutzung und

4 — So müssen die Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft Zeiträume benennen, in denen Düngemittel nicht auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden sollten, sowie die Bedingungen für das Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten Flächen.

5 — Nachstehend: Kläger des Ausgangsverfahrens oder Kläger.

6 — Der Secretary of State for the Environment, der Minister of Agriculture, Fisheries and Food; nachstehend: Beklagte.

anderer Merkmale der betroffenen Flächen und Gewässer, ob landwirtschaftliche Quellen zum Grad der festgestellten Verunreinigung „erheblich beitrugen“.

Die zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen

21. Die Kläger des Ausgangsverfahrens, die in dem als gefährdet ausgewiesenen Gebiet landwirtschaftliche Flächen besitzen und bewirtschaften, halten eine derartige Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie für falsch. Da diese Ausweisung die zuständigen nationalen Behörden verpflichte, in diesem Gebiet die ausdrücklich in Artikel 5 der Richtlinie vorgesehenen Aktionsprogramme umzusetzen, sind die Kläger der Auffassung, die sich daraus zwangsläufig ergebende Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung ihres Grundes sei ungerechtfertigt. Sie haben deshalb das zuständige nationale Gericht angerufen und einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht durch die nationalen Verwaltungsbehörden geltend gemacht. Es ist allerdings darauf aufmerksam zu machen, daß das vorlegende Gericht keine Informationen zu den vom Vereinigten Königreich in Anwendung von Artikel 5 der Richtlinie getroffenen oder beabsichtigten Maßnahmen gegeben hat.

22. Die National Farmers Union ⁷, der nationale Berufsverband der Landwirte in England und Wales, wurde vom vorlegenden Gericht im Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Kläger zugelassen.

23. Der High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division, geht davon aus, daß die Entscheidung des Rechtsstreits von der Auslegung und Beurteilung der Gültigkeit der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen abhängt, und legt Ihnen folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Sind die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie 91/676/EGW des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verpflichtet, gemäß Artikel 2 Buchstabe j und Artikel 3 Absatz 1 und Anhang I Binnengewässer als „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, zu bestimmen und sodann alle bekannten Flächen, die in solche Gewässer entwässern und zur Verunreinigung beitragen, als gefährdete Gebiete gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie auszuweisen,

- i) wenn die fraglichen Gewässer eine höhere Nitratkonzentration als 50 mg/l enthalten (dies ist die Nitratkonzentration, die in Anhang I der Richtlinie unter Bezugnahme auf die Richtlinie 75/440/EWG festgelegt ist) und der Mitgliedstaat festgestellt hat, daß die Zuführung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen einen „erheblichen Beitrag“ zu dieser insgesamt bestehenden Nitratkonzentration darstellt, und kann, wenn dem so ist,

⁷ — Nachstehend: NFU.

ein Mitgliedstaat die obengenannte Feststellung auch dann treffen, wenn es Gründe für die Annahme gibt, daß der Beitrag von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen zu dieser insgesamt bestehenden Nitratkonzentration mehr als nur geringfügig ist oder ein anderes Maß oder einen anderen Grad übersteigt, und welches Maß oder welcher Grad entspricht in diesem letzten Fall einem „erheblichen Beitrag“ in diesem Sinne; oder

ii) gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt und/oder

iii) die grundlegenden Eigentumsrechte derjenigen verletzt, die landwirtschaftliche Flächen besitzen und/oder bewirtschaften, die in gemäß Artikel 3 Absatz 1 zu bestimmende Binnengewässer entwässern und nach dieser Bestimmung von den Mitgliedstaaten als gefährdete Gebiete gemäß Artikel 3 Absatz 2 auszuweisen sind?

ii) nur wenn die Zuführung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen schon für sich genommen zu einer Nitratkonzentration in den betreffenden Gewässern von mehr als 50 mg/l führt (d. h. ohne Berücksichtigung anderer Quellen); oder

Beantwortung der Fragen

Die erste Frage

iii) gibt es eine andere und gegebenenfalls welche Grundlage für die vorgenannte Verpflichtung der Mitgliedstaaten?

2. Ist, sofern Frage 1 nicht im Sinne von Frage 1 Ziffer ii beantwortet wird, die Richtlinie (soweit sie sich auf Binnengewässer bezieht) ungültig, da sie

i) gegen das Verursacherprinzip verstößt und/oder

24. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, wie der Begriff „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie zu verstehen ist. Im einzelnen wird der Gerichtshof gefragt, ob es für eine zulässige Ausweisung als „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, erforderlich ist, daß die Nitratkonzentration von mehr als 50 mg/l in diesen Gewässern auf der Zuführung von Stickstoffverbindungen aus ausschließlich landwirtschaftlichen Quellen beruht, oder ob es ausreicht, daß diese Art von Zuführung einen „erheblichen Beitrag“ zu der Verunreinigung leistet. Für diesen letzten Fall bittet das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Auslegung des Begriffes „mehr als nur geringfügig“. Es soll, mit anderen Worten, geprüft werden, ob die Richtlinie der von den zuständigen Behörden des

Vereinigten Königreichs vorgenommenen Anwendung von Artikel 3 Absätze 1 und 2 entgegensteht.

25. Es stehen sich zwei Auffassungen gegenüber: die der Kommission und der beteiligten Mitgliedstaaten, die die Haltung des Vereinigten Königreichs⁸ unterstützen, und die der Kläger des Ausgangsverfahrens und der NFU.

26. Die Kläger und die NFU vertreten die Auffassung, die von den betroffenen Ministern für die fraglichen Ausweisungen herangezogenen Kriterien entsprächen nicht den Anforderungen der Richtlinie. Nach ihrer Ansicht könnten nur solche Gewässer als „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, ausgewiesen werden, die eine höhere Nitratkonzentration als 50 mg/l aus ausschließlich landwirtschaftlichen Quellen aufwiesen. Sie weisen darauf hin, dies ergebe sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und den Zielen dieser Richtlinie.

27. Sie machen insbesondere geltend, die Verfahrensbestimmungen der Richtlinie zur Ausweisung gefährdeter Gebiete enthielten an keiner Stelle die Formulierung „erheblicher Beitrag“ zum Grad der festgestellten Verunreinigung. Die NFU wendet darüber hinaus ein, daß diese Formulierung nicht bestimmt genug sei.

28. Die Kläger weisen außerdem darauf hin, der Gemeinschaftsgesetzgeber habe dem Begriff „Verunreinigung“ dadurch, daß er ihn in Artikel 2 Buchstabe j der Richtlinie ausdrücklich nur als „direkte oder indirekte Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen in Gewässer ...“ definiert habe, eine ganz bestimmte Bedeutung beimessen wollen. Daher könne dieser Begriff überall dort, wo er in einer Bestimmung der Richtlinie erwähnt werde, und insbesondere in Artikel 3 Absatz 1, nur als „Ableitung von Stickstoffverbindungen ausschließlich landwirtschaftlichen Ursprungs“ verstanden werden.

29. Schließlich machen sie geltend, da diese Vorschriften die Verringerung und Vermeidung von Verunreinigung durch Nitrate landwirtschaftlichen Ursprungs bezweckten, dürften die zur notwendigen Verwirklichung dieses Zieles ergriffenen Maßnahmen zwangsläufig nur die Verunreinigung durch Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen betreffen.

30. Die NFU schlägt hilfsweise vor, die Binnengewässer, deren Nitratkonzentration insgesamt höher als 50 mg/l sei und bei denen die Ableitung von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen an dieser Gesamtkonzentration einen „überwiegenden Anteil ausmache“, als von Verunreinigung betroffene Gewässer auszuweisen. Sie räumt allerdings ein, daß auch diese Definition nicht bestimmt genug sei.

31. Die Beklagten des Ausgangsverfahrens sowie die Regierungen der beteiligten Mitgliedstaaten sind der Ansicht, die zuständigen

⁸ — Vgl. Nr. 20 dieser Schlußanträge.

Behörden des Vereinigten Königreichs hätten die Richtlinie zutreffend ausgelegt. Daraus folge, daß unter dem Begriff „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 dieser Richtlinie Binnengewässer zu verstehen seien, die als Trinkwasserreserve genutzt würden, eine höhere Nitratkonzentration als 50 mg/l enthielten und bei denen Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen zu dieser Gesamtkonzentration erheblich beitrügen.

32. Sie weisen darauf hin, daß Anhang I Punkt A Nummer 1 keineswegs die Feststellung einer Nitratkonzentration von mehr als 50 mg/l „ausschließlich“ landwirtschaftlichen Ursprungs verlange.

33. Sie stellen fest, die Mitgliedstaaten hätten nach dem Wortlaut der Richtlinie vier Verpflichtungen zu beachten, nämlich die Bestimmung der „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, danach die Ausweisung der gefährdeten Gebiete, die Aufstellung von Aktionsprogrammen und schließlich die Umsetzung dieser Programme. Weiter stellen sie fest, die Verpflichtung, die jeweiligen Mengen von Stickstoff aus landwirtschaftlichen oder anderen Quellen zu berücksichtigen, entstehe erst anlässlich der Festlegung der spezifischen und verbindlichen Aktionsprogramme (Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a). Daraus folge, daß diese Verpflichtung in anderen Phasen nicht bestehe.

34. Sie machen darauf aufmerksam, daß die von den Klägern des Ausgangsverfahrens vertretene Auslegung mit Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie unvereinbar sei, der die Mitgliedstaaten von der Verpflichtung befreie, „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, zu bestimmen, und sie für diesen Fall verpflichte, ihr gesamtes Hoheitsgebiet als nitratgefährdetes Gebiet auszuweisen, auch wenn die Nitratkonzentration pro Liter Wasser auf dieser gesamten Fläche nicht höher als 50 mg/l liege. Daraus ziehen sie den Schluß, der Gemeinschaftsgesetzgeber habe dadurch, daß er den Mitgliedstaaten erlaubt habe, eine Bestimmung der von Verunreinigung betroffenen Gewässer zu unterlassen, eindeutig zum Ausdruck gebracht, daß er diese Bestimmung weder zum Schutz der Eigentumsrechte noch der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze für notwendig erachte.

35. Außerdem machen sie geltend, die Feststellung eines ausschließlich landwirtschaftlichen Ursprungs von Nitraten in den entsprechend bestimmten Gewässern stoße auf erhebliche technische Schwierigkeiten.

36. Nach ihrer Auffassung stünde es schließlich dem Zweck der Richtlinie entgegen, würden all die Fälle aus ihrem Anwendungsbereich herausgenommen, in denen landwirtschaftliche Quellen zwar entscheidend, nicht aber ausschließlich zu den schädlichen Auswirkungen beitrügen.

Erörterung

37. Entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes⁹ ist bei der Auslegung einer gemeinschaftsrechtlichen Rechtsvorschrift auf ihren Wortlaut und die Ziele des Regelwerks, dem sie angehört, abzustellen.

38. Sowohl aus dem Wortlaut als auch den Zielen dieser Richtlinie ergibt sich, daß das Vorliegen einer Verunreinigung durch Nitrate *ausschließlich* landwirtschaftlichen Ursprungs in der Phase der Bestimmung der „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, und der Ausweisung der gefährdeten Gebiete nicht verlangt wird.

39. Wie wir bereits gesehen haben, müssen gemäß Anhang I Punkt A Nummer 1 Binnengewässer, die zur Trinkwassergewinnung genutzt werden oder bestimmt sind, als „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind,“ bestimmt werden, wenn sie „eine höhere Nitratkonzentration als die nach der *Richtlinie 75/440/EWG*¹⁰ festgesetzte Konzentration enthalten oder enthalten können und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden“.

40. Dieser Wert entspricht, wie bereits festgestellt, 50 mg/l. An keiner Stelle ist festge-

legt, welchen Ursprung die Verunreinigung durch Nitrate haben muß, noch weniger ist bestimmt, daß diese Verunreinigung ihre „*ausschließliche*“ Quelle in landwirtschaftlichen Praktiken haben muß.

41. Ich bin der Meinung, der Gemeinschaftsgesetzgeber hätte auf eine solche Voraussetzung hingewiesen, wäre sie für die Umsetzung der verbindlichen Maßnahmen erforderlich gewesen. So geht er nämlich sonst vor, wie man z. B. dem Wortlaut von Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a entnehmen kann; dort heißt es: „In den Aktionsprogrammen werden berücksichtigt:

a) die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, insbesondere über *die jeweiligen Stickstoffeinträge aus landwirtschaftlichen und anderen Quellen*“.

42. Aus dieser Formulierung ergibt sich darüber hinaus eindeutig, daß gegen die Verunreinigung durch Nitrate landwirtschaftlichen Ursprungs in den Fällen vorgegangen werden muß, in denen die Verunreinigung durch Nitrate ihre Quelle nicht ausschließlich in landwirtschaftlichen Praktiken findet.

43. Ich bin außerdem der Auffassung, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber dadurch, daß er den tolerierbaren Nitratgehalt in Anhang I Punkt A Nummer 1 als „eine höhere Nitratkonzentration als die nach der Richtlinie 75/440/EWG festgesetzte“ bestimmt und

⁹ — Vgl. z. B. Urteil vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-28/95 (Leur-Bloem, Slg. 1997, I-4161, Randnr. 47)

¹⁰ — Hervorhebung von mir.

nicht ausdrücklich den Wert von 50 mg/l genannt hat — ein Wert, der in Anhang I Punkt A Nummer 2¹¹ ausdrücklich genannt ist —, hervorheben wollte, daß *das verfolgte Ziel der Schutz der Volksgesundheit* und der Grenzwert von 50 mg/l unter diesen Umständen der zulässige Höchstwert für alle Arten von Nitratverunreinigung ist.

44. Es sei daran erinnert, daß nach Artikel 7 Absatz 3 der die Richtlinie 75/440 abändernden Richtlinie 80/778 die zulässige Höchstnitratkonzentration in Gewässern, die zur Trinkwassergewinnung bestimmt sind, auf 50 mg/l festgelegt ist. Die Quelle der Nitratverunreinigung wird nicht spezifiziert, da Nitrate oberhalb dieses Grenzwerts unabhängig von ihrer Herkunft für die Volksgesundheit schädlich sind.

45. Dieser Wert von 50 mg/l genügt den Anforderungen der Volksgesundheit (Artikel 1 der Richtlinie 75/440) und entspricht einem Grenzwert, dessen Nichtbeachtung — *beruhe die Verunreinigung durch Nitrate nun auf landwirtschaftlichen oder auf industriellen Quellen* — weitreichende Folgen für die Volksgesundheit hätte¹². Diese Schlußfolge-

rung wird von niemandem bestritten (nicht einmal von den Klägern des Ausgangsverfahrens)¹³.

46. Mit anderen Worten: Durch diese Verweisung auf die Richtlinie 75/440 erinnert der Gemeinschaftsgesetzgeber die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen in bezug auf die Volksgesundheit, die darin besteht, als „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, Binnengewässer auszuweisen, die zur Trinkwassergewinnung bestimmt sind oder genutzt werden, sobald ihre Nitratkonzentration den zulässigen Höchstwert erreicht hat, nämlich 50 mg/l ungeachtet des Ursprungs der Nitratverunreinigung.

47. Schließlich bin ich wie die Beklagten des Ausgangsverfahrens der Auffassung, daß die von den Klägern vertretene Auslegung mit Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie unvereinbar ist. Wie bereits erwähnt, befreit diese Bestimmung die Mitgliedstaaten von der Verpflichtung

11 — Nach dieser Regelung ist Grundwasser im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 91/676 von Verunreinigung betroffen, wenn es „mehr als 50 mg/l Nitrat enthält oder enthalten könnte und keine Maßnahmen im Sinne des Artikels 5 getroffen werden“.

12 — Vgl. den Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Durchführung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen [KOM(97) 473 endg., S. 4; nachstehend: Bericht]. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß die Weltgesundheitsorganisation ihre Richtwerte für Nitrat und Nitrit in Trinkwasser im April 1997 überprüft hat und bei dieser Gelegenheit auf der Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu dem Schluß gekommen ist, daß der Wert weiterhin auf 50 mg/l begrenzt werden müsse (ebenda, Fußnote 4).

13 — Nach dem Bericht ist das Vorhandensein von Nitrat in Trinkwasser ein Gesundheitsproblem, da „Nitrat im Körper schnell zu Nitrit reduziert wird. Nitrit hat vor allem die Wirkung, Hämoglobin im Blut zu Methämoglobin zu oxidieren, das keinen Sauerstoff mehr binden und in die Gewebe transportieren kann. Der verminderte Sauerstofftransport wirkt sich vor allem auf Säuglinge von bis zu sechs Monaten aus und führt zu Methämoglobinämie Diese Krankheit wurde bisher nur bei Nitratwerten von weit über 50 mg/l festgestellt. Daher bietet dieser Grenzwert einen ausreichenden Schutz vor dieser Krankheit. Darüber hinaus reagiert Nitrit mit Stoffen im Magen. Dadurch entstehen Verbindungen, die in vielen Tierarten nachweislich krebserregend sind, auch wenn krebserregende Eigenschaften dieser Verbindungen beim Menschen bisher noch hypothetisch sind.“

tung, „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, zu bestimmen, verpflichtet sie aber, ihr gesamtes Hoheitsgebiet als nitratgefährdetes Gebiet auszuweisen, selbst wenn die Nitratkonzentration je Liter Wasser auf dieser Gesamtfläche 50 mg/l nicht übersteigt. Folglich sieht der Gemeinschaftsgesetzgeber vor, daß die Aktionsprogramme aufgestellt werden können, selbst wenn der Nitratanteil den Grenzwert von 50 mg/l nicht übersteigt und die Verunreinigung nicht ausschließlich landwirtschaftlichen Ursprungs ist.

48. Da es das Ziel der Richtlinie ist, „die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu reduzieren“¹⁴ und einer weiteren Verunreinigung vorzubeugen“¹⁵, sowie „die Förderung einer guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft [, um] künftig für alle Gewässer einen allgemeinen Schutz vor Verunreinigung [zu] gewährleisten“¹⁶, ist es *notwendig, aber auch ausreichend*, daß diese Art von Verunreinigung zum Teil auf landwirtschaftlichen Praktiken beruht. Aus diesem Grund bezwecken die vom Gemeinschaftsgesetzgeber zur Erreichung dieses doppelten Zieles umgesetzten gemeinsamen Aktionsprogramme, daß „das Ausbringen jeglicher Art von stickstoffhaltigen Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen begrenzt und insbesondere spezifische Grenzwerte für das Ausbringen von Dung festgelegt werden“¹⁷, und zwar zum „Schutz der menschlichen Gesundheit und der lebenden Ressourcen und Ökosysteme der Gewässer ...“¹⁸.

49. Folglich kann der von den Klägern vorgeschlagenen Auslegung nicht beigelegt werden.

50. Nur solche Binnengewässer als „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, zu bestimmen, die eine Nitratkonzentration von mehr als 50 mg/l ausschließlich landwirtschaftlichen Ursprungs aufweisen oder aufweisen können, würde die Durchführung der in Artikel 5 vorgesehenen Aktionsprogramme in all den Fällen unmöglich machen, in denen die schädlichen Auswirkungen fast ausschließlich aus landwirtschaftlichen Quellen herrühren. Es liegt auf der Hand, daß in solchen Fällen die von den Klägern und der NFU vorgetragene Auslegung dem Tatbestand der Verunreinigung, wie er in Artikel 2 Buchstabe j der Richtlinie definiert ist, nicht gerecht würde, da sie den Schutz der Binnengewässer vor Verunreinigung durch Nitrate landwirtschaftlichen Ursprungs nicht gewährleisten und zu schwerwiegenden Folgen sowohl für die Volksgesundheit als auch die Umwelt führen würde. Diese Auslegung würde also den von der Richtlinie festgelegten Zielen widersprechen und ihre Wirksamkeit beeinträchtigen.

51. Aus dem Wortlaut verschiedener Bestimmungen der Richtlinie wie aus ihrer Zielsetzung ergibt sich demnach, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht verlangt, daß eine über einen Wert von 50 mg/l hinausgehende Nitratkonzentration ausschließlich landwirtschaftlichen Ursprungs ist, sondern bestimmt, daß diese Art von Verunreinigung teilweise auf landwirtschaftlichen Praktiken beruht.

14 — Die Landwirte werden als Hauptverantwortliche für die Nitratverunreinigung angesehen (fünfte Begründungserwägung der Richtlinie). Vgl. hierzu den Bericht.

15 — Sechste Begründungserwägung und Artikel 1 der Richtlinie.

16 — Achte Begründungserwägung der Richtlinie.

17 — Elfte Begründungserwägung.

18 — Sechste Begründungserwägung.

52. Das vorliegende Gericht bittet Sie außerdem, festzulegen, welchen Anteil die Nitrate landwirtschaftlichen Ursprungs haben müssen, damit Binnengewässer als von Verunreinigung betroffene Gewässer im Sinne der Richtlinie angesehen werden können. Im einzelnen werden Sie gefragt, ob eine Vorgehensweise mit Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie vereinbar ist, nach der Gewässer als von Verunreinigung betroffene Gewässer bestimmt werden, wenn sie eine Nitratkonzentration von mehr als 50 mg/l aufweisen, die auf der Zufuhr von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen beruht, die „einen erheblichen Beitrag“ zu dieser Verunreinigung darstellt.

53. Die Richtlinie enthält keinen eindeutigen Hinweis, der eine direkte Beantwortung dieser Frage zuließe. Eine Antwort ist jedoch möglich, wenn man den Zusammenhang betrachtet, den die Artikel 3 und 5 der Richtlinie zwischen der Bestimmung der von Verunreinigung betroffenen Gewässer durch Nitrate landwirtschaftlichen Ursprungs, der Ausweisung der gefährdeten Gebiete und der Vorgehensweise gegen diese Art von Verunreinigung herstellen.

54. Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie legt nämlich fest, daß als Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind, solche Binnengewässer zu bestimmen sind, die eine Gesamtnitratkonzentration von mehr als 50 mg/l aufweisen und bei denen landwirtschaftliche Quellen diese Verunreinigung in einem solchen Umfang mitverursachen, daß er Gegenstand der nach Artikel 5 vorgeschriebenen zwingenden Maßnahmen sein kann.

55. Darüber hinaus ergibt sich schon aus dem Wortlaut der Richtlinie, daß die Mitgliedstaaten über einen gewissen Ermessensspielraum sowohl bei der Bestimmung der von Verunreinigung betroffenen Gewässer¹⁹ als auch bei der Festlegung der zu ergreifenden Maßnahmen²⁰ verfügen. Aus diesem Grund bin ich der Auffassung, daß die Vorgehensweise eines Mitgliedstaats, nach der solche Binnengewässer als von Verunreinigung betroffene Gewässer bestimmt werden, die Zuführungen von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen enthalten, die „einen erheblichen Beitrag“ zu dieser Gesamtkonzentration an Nitraten darstellen, den Anforderungen der Richtlinie entspricht.

56. Aufgrund der vorangegangenen Erwägungen ist demnach festzuhalten, daß unter „Binnengewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie Binnengewässer zu verstehen sind, die eine höhere Gesamtnitratkonzentration als 50 mg/l aufweisen und bei denen landwirtschaftliche Quellen diese Verunreinigung in einem Umfang mitverursachen, der Gegenstand der nach Artikel 5 vorgeschriebenen zwingenden Maßnahmen sein kann, und zwar Maßnahmen, die die Verringerung oder Vermeidung von durch Nitrate aus landwirtschaftlichen Quellen verursachten oder ausgelösten Verunreinigungen der Gewässer ermöglichen. Daraus folgt, daß die Vorgehensweise eines Mitgliedstaats, als von Verunreinigung betroffene Binnengewässer solche Gewässer zu bestimmen, die Zuführungen von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen enthalten, die „einen erheblichen Beitrag“ zu dieser Gesamtkonzentration an Nitraten darstellen, den Anforderungen der Richtlinie entspricht.

19 — Vgl. Nr. 8 dieser Schlußanträge.

20 — Ebenda, Nr. 15.

Die zweite Frage

57. Da Artikel 3 der Richtlinie dahin auszu-
legen ist, daß unter „Gewässer, die von Ver-
unreinigung betroffen sind“, solche Gewässer
zu verstehen sind, bei denen die Zufuhr von
Stickstoffverbindungen die Gesamtnitratkon-
zentration von mehr als 50 mg/l in diesen
Gewässern zu einem Teil mitverursacht, ist
gemäß der zweiten Frage des vorlegenden
Gerichts die Gültigkeit der Rechtsvorschrift
im Hinblick auf das Eigentumsrecht, den
Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Ver-
ursacherprinzip zu prüfen.

Das Eigentumsrecht

58. Die Kläger machen geltend, diese Ausle-
gung hätte zur Folge, daß die Kosten für die
Verminderung der Konzentration von
Nitraten, die ihren Ursprung in anderen
Quellen als der Landwirtschaft hätten, nur
den Landwirten auferlegt würden. Dadurch
würde ihr Eigentumsrecht verletzt.

59. Der Gerichtshof hat insbesondere in
seinem Urteil Hauer vom 13. Dezember
1979²¹ entschieden, daß das Eigentumsrecht
zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemein-
schaftsrechts gehört²².

60. Er hat allerdings auch bekräftigt, daß
dieser Grundsatz keine uneingeschränkte Gel-
tung beanspruchen kann und es durchaus
möglich ist, dem Eigentümer dieses Recht zu
entziehen oder dessen Ausübung zu
beschränken, „... sofern diese Beschränkungen
tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen
der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen
im Hinblick auf den verfolgten Zweck unver-
hältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff dar-
stellen, der die so gewährleisteten Rechte in
ihrem Wesensgehalt antastet“²³.

61. Maßnahmen, die dem Eigentümer sein
Eigentumsrecht entziehen, sind solche, die
dazu führen, daß er über sein Recht nicht
mehr frei verfügen kann und dieses allen
anderen, nicht durch Gesetz untersagten Nut-
zungen zugeführt wird (dies wäre der Fall bei
einer Enteignung). Maßnahmen, die zu einer
Beschränkung seiner Rechtsausübung führen,
sind solche, die einen Teil der Rechte des
Eigentümers beschränken (z. B. das Verbot,
bestimmte Pflanzenarten zu pflanzen, die
Begrenzung des Bodenertrags).

62. Das vorlegende Gericht möchte insbeson-
dere insoweit die Vereinbarkeit der Richtlinie
mit dem Eigentumsrecht geklärt wissen, als
diese die Mitgliedstaaten verpflichtet, Akti-
onsprogramme aufzustellen und die in
Artikel 5 vorgeschriebenen Maßnahmen zu
ergreifen, sobald die Binnengewässer eine
Gesamtnitratkonzentration von mehr als
50 mg/l aufweisen und die Zuführung von

21 — Rechtssache 44/79 (Slg. 1979, 3727, Randnr. 17).

22 — Vgl. auch Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87
(Schröder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 15).

23 — Ebenda. Vgl. auch Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechts-
sache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973,
Randnr. 78).

Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen „einen erheblichen Beitrag“ zu dieser Gesamtnitratkonzentration leistet.

63. Mir scheint es auf der Hand zu liegen, daß in dieser Weise umgesetzte Aktionsprogramme zwar nicht als Maßnahmen angesehen werden können, die den Eigentümer von landwirtschaftlichem Grund und Boden seines Rechts berauben, sie können aber dessen Ausübung beschränken.

64. Die nach Artikel 5 der Richtlinie getroffenen Maßnahmen verhindern nämlich eine intensive Bewirtschaftung des Bodens und vermindern die Möglichkeit, intensive Tierhaltung zu betreiben. Sie beschränken also einen Teil der Befugnisse des Grundeigentümers in der Ausübung seines Eigentumsrechts. Darüber hinaus wird der Wert des Bodens durch diese Maßnahmen auf kurze Sicht dadurch vermindert, daß der Ertrag je Hektar landwirtschaftliche Fläche, d. h. das Einkommen aus der Landwirtschaft, reduziert wird ²⁴.

65. Nach den Bestimmungen des Artikels 3 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a und Anhang III der Richtlinie wird die finanzielle Belastung durch diese Maßnahmen in erster Linie von den Landwirten getragen (insbesondere die Errichtung

von Behältern zur Lagerung von Dung), aber auch von dem Eigentümer, der keine Landwirtschaft betreibt, jedoch möglicherweise einen geringeren Pächtertrag für den bewirtschafteten Boden erzielt (wegen der Verminderung des Ertrages der bewirtschafteten Flächen, d. h. der Einkünfte aus der Landwirtschaft).

66. Ich werde nun untersuchen, ob unter den in Frage 1 genannten Umständen die durch Artikel 5 der Richtlinie umgesetzte Regelung mit den Erfordernissen des Eigentumsschutzes vereinbar ist.

67. Wir haben bereits gesehen, daß diese Maßnahmen auf Gründe gestützt sind, die den Schutz der Volksgesundheit berühren. Sie sind nämlich zwingend, sobald in zum Trinkwasser bestimmten Gewässern der tolerierte Nitratgrenzwert von 50 mg/l erreicht wird. Es besteht daher kaum ein Zweifel, daß es sich um ein dem Gemeinwohl dienendes Ziel handelt.

68. Damit ist die erste Voraussetzung erfüllt, die darauf abzielt, daß diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden und von der Gemeinschaft verfolgten Zielen entsprechen.

²⁴ — Ich bin allerdings der Auffassung, daß der Wert der landwirtschaftlichen Flächen, die unter Berücksichtigung dieser Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft bewirtschaftet werden, mittel- oder langfristig durch die Qualität der Erzeugnisse und des geschützten Bodens erhöht wird (vgl. insbesondere die Entwicklung des biologischen Anbaus).

69. Was die zweite Voraussetzung betrifft, so ist zu prüfen, ob die Beschränkungen im Hinblick auf das angestrebte Ziel nicht einen „unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff“ darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet²⁵.

70. Die Voraussetzung, es dürfe kein „unverhältnismäßiger, nicht tragbarer Eingriff“ vorliegen, scheint mir ebenfalls erfüllt zu sein.

71. Auch hier wird klar, daß, wenn die Verunreinigung des Wassers durch Nitrate teilweise auf landwirtschaftlichen Praktiken beruht, die Beschränkung der Bodennutzung durch aggressive und der Gesundheit schädliche landwirtschaftliche Methoden notwendiger Bestandteil einer gemeinschaftlichen Umweltschutzpolitik ist, die vom Gerichtshof als eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft angesehen wird²⁶.

72. Außerdem dient der Schutz der natürlichen Ressourcen, insbesondere des Wassers,

der Wahrung sowohl des allgemeinen Interesses als auch der Interessen der Landwirtschaft. Im Rahmen einer auf Artikel 130r EG-Vertrag gestützten Gemeinschaftspolitik muß das Einschreiten des Gesetzgebers nicht nur geduldet, sondern sogar gefordert werden.

73. Zudem ist die Voraussetzung, daß eine „verhältnismäßige Maßnahme“ vorliegen muß, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dann erfüllt, wenn diese Maßnahmen „keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Situation von Erzeugern ... darstellen und ... also der Rat ... die Grenzen seines Ermessens nicht überschritten hat“²⁷. Diese Bewertung durch den Gerichtshof ist derjenigen sehr ähnlich, die er bei der Prüfung der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes getroffen hat.

74. Mangels konkreter Angaben zu dem spezifischen Aktionsprogramm und zum Inhalt der Maßnahmen, wie sie von den zuständigen nationalen Behörden in diesem Fall getroffen oder geplant worden waren²⁸, ist es mir unmöglich, entsprechend der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu prüfen, ob durch diese Maßnahmen das erstrebte Ziel erreicht werden kann und ob sie nicht über das hinausgehen, was für seine Erreichung erforderlich ist²⁹.

25 — Urteil Schröder (Randnr. 15). Vgl. auch das Urteil Deutschland/Rat (Randnr. 78).

26 — Vgl. insbesondere die Urteile vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83 (Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Slg. 1985, 531, Randnr. 13), vom 20. September 1988 in der Rechtssache 302/86 (Kommission/Dänemark, Slg. 1988, 4607, Randnr. 8) und vom 14. Juli 1998 in der Rechtssache C-284/95 (Safety Hi-Tech, Slg. 1998, I-4301, Randnr. 62).

27 — Urteil vom 13. Dezember 1994 in der Rechtssache C-306/93 (SMW Winzerscekt, Slg. 1994, I-5555, Randnr. 24).

28 — Diese verfügen, wie wir gesehen haben, hinsichtlich der zu treffenden Maßnahmen über einen Ermessensspielraum.

29 — Vgl. insbesondere das Urteil Bettati (Randnr. 56).

75. Im übrigen ergibt auch die gesonderte Prüfung von Artikel 5 der Richtlinie keinen Anhaltspunkt dafür, seine Gültigkeit im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Frage zu stellen.

78. Soweit andere Quellen zu dieser Verunreinigung beitragen, könnten die Mitgliedstaaten folglich nur Abhilfe schaffen, indem sie sich auf andere Vorschriften stützen ³³.

76. Es ergibt sich nämlich aus Absatz 3 Buchstaben a und b in Verbindung mit den Absätzen 5 und 6 dieser Bestimmung, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, *wirksame* ³⁰ und für die wissenschaftlich festgestellte Verunreinigung und die Umweltbedingungen in den betroffenen Regionen des fraglichen Mitgliedstaats *geeignete* ³¹ Aktionsprogramme aufzustellen.

79. Es besteht nämlich kein Zweifel, daß Maßnahmen wie diejenigen, die gemäß Artikel 5 der Richtlinie ergriffen werden können, völlig *wirkungslos* wären, wenn sie gegen eine Nitratverunreinigung eingesetzt würden, die ihren Ursprung nicht in landwirtschaftlichen Praktiken findet.

77. Es dürfen, wie wir gesehen haben ³², jedoch nur solche Maßnahmen ergriffen werden, die dazu bestimmt sind, gegen die landwirtschaftlichen Praktiken bei der Ausbringung von Düngemitteln vorzugehen, wobei andere gegen die Verunreinigung durch Nitrate aus anderen Quellen gerichtete Maßnahmen ausgeschlossen sind.

80. Außerdem wären solche Maßnahmen für die konkrete, in einem Gebiet des betroffenen Mitgliedstaats angetroffene Situation der Verunreinigung nicht *geeignet*, wenn nach der Feststellung, daß nur geringfügige Mengen an Stickstoff landwirtschaftlichen Ursprungs vorliegen, die ergriffenen Abhilfemaßnahmen noch schwerwiegendere Schädigungen für die Umwelt nach sich zögen. Mit anderen Worten, die Mitgliedstaaten werden daran erinnert, die Maßnahmen zu ergreifen, die zur Verwirklichung des Zieles geeignet sind, ohne über das hinauszugehen, was zu dessen Erreichung erforderlich ist, d. h., sie haben den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen der auf Artikel 5 gestützten Maßnahmen zu beachten.

30 — In Artikel 5 Absatz 5 heißt es: „Die Mitgliedstaaten treffen im Rahmen der Aktionsprogramme die zusätzlichen Maßnahmen. Bei der Wahl dieser Maßnahmen oder Aktionen tragen die Mitgliedstaaten deren *Wirksamkeit* ... Rechnung.“ Absatz 6 dieser Vorschrift bestimmt: „Die Mitgliedstaaten sorgen für die Aufstellung und Durchführung geeigneter Überwachungsprogramme, damit die *Wirksamkeit* der ... Aktionsprogramme beurteilt werden kann.“ (Hervorhebungen von mir)

31 — Nach Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie werden in „den Aktionsprogrammen ... berücksichtigt: a) die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten ...“; Buchstabe b dieser Vorschrift verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Umweltbedingungen in den betroffenen Gebieten des fraglichen Mitgliedstaates zu berücksichtigen; Artikel 5 Absatz 6 regelt: „Die Mitgliedstaaten sorgen für die Aufstellung und Durchführung *geeigneter* Überwachungsprogramme ...“ (Hervorhebung von mir).

32 — Anhang III der Richtlinie 91/676.

33 — Zum Beispiel mit Hilfe der Durchführung der in der Richtlinie 91/271 vorgesehenen Programme.

81. Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß die Richtlinie den Anforderungen an eine „verhältnismäßige Maßnahme“ genügt und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung trägt.

82. Schließlich ergibt sich aus den dem Gerichtshof vorgelegten Unterlagen, daß Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a der Richtlinie weder in den Wesensgehalt des Eigentumsrechts eingreift noch die Ausübung dieses Rechts maßgeblich beeinträchtigt. Dies machen die Kläger des Ausgangsverfahrens auch gar nicht geltend; sie sind vielmehr lediglich der Auffassung, die Art und Weise der Ausübung ihres Rechts werde beschränkt.

83. Aus alledem folgt, daß die Prüfung der Richtlinienbestimmungen nichts ergibt, was ihre Gültigkeit im Hinblick auf das Eigentumsrecht berührt.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

84. Nach Auffassung der Kläger verletzt die hier befürwortete Auslegung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da die ihnen auferlegten wirtschaftlichen und finanziellen Einschränkungen, die sich unmittelbar aus der Ausweisung der von den zuständigen britischen Behörden als gefährdet erachteten Gebiete ergäben, zur Erreichung des von der Richtlinie angestrebten Zieles weder geeignet noch erforderlich seien.

85. Da keinerlei Angaben zu den von den zuständigen nationalen Behörden hier im einzelnen ergriffenen Maßnahmen vorliegen, ist es mir nicht möglich, zu überprüfen, ob Maßnahmen, wie sie diese nationale Behörden getroffen oder beabsichtigt haben, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes vereinbar sind.

86. Außerdem ergibt, wie ich bereits dargelegt habe, die gesonderte Prüfung von Artikel 5 der Richtlinie keinen Anhaltspunkt für seine Ungültigkeit im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Ich kann insofern nur auf meine vorangegangenen Ausführungen verweisen.

Das Verursacherprinzip

87. Die Kläger sind der Auffassung, das in Artikel 130r EG-Vertrag verankerte Verursacherprinzip sei verletzt, wenn die in Artikel 5 der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen in die Wege geleitet würden, obwohl die Nitratverunreinigung der Binnengewässer nicht ausschließlich auf landwirtschaftlichen Praktiken beruhe.

88. Das Verursacherprinzip wurde in den Vertrag nach seiner Änderung im Jahre 1985 aufgenommen. Nach dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission im Rahmen der Regierungskonferenz, die ihre Arbeit am 9.

September 1985 in Luxemburg aufgenommen hatte, oblagen grundsätzlich demjenigen, der die Gefahr einer Verunreinigung begründet oder eine Verunreinigung auslöst, die Kosten für Vorbeugung oder Beseitigung der Schäden.

89. Die geänderte Fassung des EG-Vertrags, jetzt Artikel 130r Absatz 2, nennt das Verursacherprinzip als einen der Grundsätze, auf denen die Umweltpolitik der Gemeinschaft beruht.

90. Es heißt dort: „Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip ...“

91. Folglich müssen die umstrittenen Maßnahmen im Rahmen der dem Gemeinschaftsgesetzgeber durch Artikel 130r EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse darauf überprüft werden, ob sie das Verursacherprinzip beachten.

92. Bei diesem Prinzip sind zwei Aspekte zu berücksichtigen.

93. Es ist so zu verstehen, daß es nicht nur die Kosten für die Beseitigung der Umweltverunreinigungen demjenigen, der sie verursacht hat, und nur diesem³⁴ auferlegt, sondern auch die Kosten für die Umsetzung einer Vorsorgepolitik³⁵.

94. Es kann daher auf verschiedene Weise angewandt werden³⁶.

95. So kann es nach oder auch präventiv vor Eintritt der Beeinträchtigungen Anwendung finden. In letzterem Fall soll verhindert werden, daß die Umwelt durch menschliches Handeln geschädigt wird. Durch die zu diesem Zweck verabschiedeten Rechtsvorschriften kann ein System zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten eingeführt werden. Artikel 2 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und pri-

34 — Vgl. P. Thiefry: „La responsabilité civile du pollueur: les projets communautaires et la convention du Conseil de l'Europe“ (*Gazette du Palais* vom 5. August 1993, S. 965).

35 — Vgl. J. Duren: „Le pollueur-payeur: l'application et l'avenir du principe“ (*Revue du Marché Commun*, Nr. 305, März 1987, S. 144) oder auch *Jurisclassique* unter „Umwelt“.

36 — Vgl. J. Duren, a. a. O.

vaten Projekten ³⁷ verpflichtet insoweit die Mitgliedstaaten, „die erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], damit vor der Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden“. Dasselbe gilt für Artikel 5 der Richtlinie, nach dem die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, spezifische Programme festzulegen, durch die insbesondere jeder neuen, durch Nitrate landwirtschaftlichen Ursprungs verursachten oder ausgelösten Verunreinigung der Gewässer vorgebeugt werden soll (z. B. durch die Errichtung von Behältern zur Lagerung von Dung).

— und/oder den früheren Besitzern oder dem Hersteller des Erzeugnisses, von dem die Abfälle herrühren.“

96. Das Verursacherprinzip kann auch nach Eintritt der Umweltschäden greifen. Der für die schädlichen Auswirkungen Verantwortliche wird dann verpflichtet, diese Schäden zu beseitigen oder die Kosten hierfür zu tragen. Daher bestimmt Artikel 11 der Ersten Richtlinie des Rates über Abfälle ³⁸: „Gemäß dem Verursacherprinzip sind die Kosten für die Beseitigung der Abfälle — abzüglich des Ertrags aus einer etwaigen Abfallverwertung — zu tragen von

97. Schließlich kann dieses Prinzip noch in einer weiteren Form zum Ausdruck kommen: Gegen Zahlung einer Gebühr darf der Verursacher einer umweltschädigenden Tätigkeit nachgehen. Dies ist der Fall bei den von den Verbrauchern zu tragenden Steuern auf Treibstoffe, die die Atmosphäre verunreinigen.

98. Nach meiner Meinung ist in diesem Fall, wie bereits erwähnt, Artikel 5 der Richtlinie dahin auszulegen, daß er die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Landwirten unter Ausschluß weiterer Kosten lediglich die Kosten für Einrichtungen aufzuerlegen, die die von ihnen verursachte Nitratverunreinigung der Gewässer verringern oder vermeiden. Bei dieser Auslegung wird dem Verursacherprinzip streng Rechnung getragen.

— den Abfallbesitzern, die ihre Abfälle einem Sammelunternehmen oder einem Unternehmen im Sinne des Artikels 8 übergeben,

99. Aus dem Vorgegangenen folgt, daß die Untersuchung der zweiten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Richtlinie beeinträchtigen könnte.

37 — ABl. L 175, S. 40.

38 — Richtlinie 75/442/EWG vom 15. Juli 1975 (AbI. L 194, S. 47).

Ergebnis

100. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die ihm vom High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Unter „Gewässer, die von Verunreinigung betroffen sind“, im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen sind Binnengewässer, insbesondere solche, die zur Trinkwassergewinnung genutzt werden oder bestimmt sind, zu verstehen, die eine höhere Gesamtnitratkonzentration als 50 mg/l aufweisen und bei denen landwirtschaftliche Quellen diese Verunreinigung in einem Umfang mitverursachen, der Gegenstand der nach Artikel 5 vorgeschriebenen zwingenden Maßnahmen sein kann.

Die Vorgehensweise eines Mitgliedstaats, als von Verunreinigung betroffene Binnengewässer solche Gewässer zu bestimmen, die Zuführungen von Stickstoffverbindungen aus landwirtschaftlichen Quellen enthalten, die „einen erheblichen Beitrag“ zu dieser Gesamtkonzentration an Nitraten darstellen, entspricht den Anforderungen der Richtlinie 91/676.

2. Die Untersuchung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Richtlinie 91/676 beeinträchtigen könnte.