FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 13. juli 2000 *

1. I denne sag har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) nedlagt påstand om, at fastslås, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 91/676/EØF[1], idet det ikke har udstedt alle de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, og artikel 5. Desuden har Kommissionen nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

I — De relevante retsforskrifter

2. Direktivet har til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art[2]. Ved »forurening« forstås »direkte eller indirekte udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, med det resultat, at menneskers sundhed bringes i fare, levende ressourcer og vandøkosystemer skades, rekreative værdier forringes eller anden retmæssig anvendelse af vandet hindres« [3].

3. Direktivet stiller tre typer af krav til medlemsstaterne. For det første skal medlemsstaterne i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets artikel 3, stk. 1, og kriterierne i bilag I til direktivet, kortlægge vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til direktivets artikel 5. For det andet er medlemsstaterne ifølge artikel 3, stk. 2, forpligtet til at udpege »som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1«. For det tredje pålægger direktivets artikel 5 medlemsstaterne at udarbejde »handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner« med henblik på i overensstemmelse med de formål, som er anført i direktivets

* Originalsprog: fransk.

1 — Rådets direktiv af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1, herefter »direktivet«).

2 — Artikel 1.

3 — Artikel 2, litra j).

artikel 1, at undgå eller at løse vandforureningsproblemer forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

4. De sårbare zoner skal udpeges inden to år efter meddelelsen af direktivet [4] og meddeles til Kommissionen inden seks måneder. Udarbejdelse af handlingsprogrammer, der er egnet til at gennemføre direktivets formål, som de er anført i artikel 1, skal finde sted inden to år efter udpegelsen som omhandlet i artikel 3, stk. 2 [5].

5. Medlemsstaterne er endvidere forpligtet til at revidere listen over de sårbare zoner, der oprindelig er udpeget, for at tage hensyn til forandringer og faktorer, der ikke kunne forudses ved den oprindelige udpegelse [6]. Tilsvarende skal medlemsstaterne revidere de oprindelige handlingsprogrammer, der er opstillet [7].

6. Med henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4 endvidere inden for to år efter meddelelsen af direktivet udarbejde kodekser for godt landmandskab, som skal følges af landbrugerne på frivilligt grundlag, og, hvor det er nødvendigt, indføre programmer, der indeholder bestemmelser om uddannelse og information af landbrugerne, for at fremme anvendelsen af de pågældende kodekser.

7. Endelig bestemmes det i direktivets artikel 10, stk. 1, at medlemsstaterne inden fire år efter meddelelsen af direktivet skal afgive rapport til Kommissionen om de forebyggende foranstaltninger, der er gennemført for at undgå vandforurening, udfærdige et kort, der viser de berørte vandområder og de udpegede sårbare zoner, og give en sammenfatning af resultaterne af overvågningen af de således udpegede zoner og af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i henhold til artikel 5.

8. Direktivet blev meddelt medlemsstaterne den 19. december 1991 [8].

II — Den administrative procedure

9. Kommissionen fremsendte den 17. oktober 1997 — efter at have modtaget under-

4 — Artikel 3, stk. 2.
5 — Artikel 5, stk. 1.
6 — Artikel 3, stk. 4.
7 — Artikel 5, stk. 7.

8 — Artikel 12, stk. 1.

retning om de foranstaltninger, der var truffet af Det Forenede Kongerige for at gennemføre direktivet — en åbningsskrivelse for at få yderligere oplysninger.

10. Da Kommissionen, efter en brevveksling vedrørende de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige havde truffet, ikke fandt de svar, der blev givet, tilfredsstillende, fremsatte den den 9. juni 1998 en begrundet udtalelse, hvori den fastslog, at denne medlemsstat ikke havde overholdt direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, og artikel 5, og opfordrede Det Forenede Kongerige til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder.

11. Det Forenede Kongerige indrømmede i sine svarskrivelser af 14. oktober, 23. november og 7. december 1998 samt i skrivelse af 11. januar 1999, at Kommissionens klagepunkter var begrundede, og påtog sig at træffe foranstaltninger med henblik på at bringe den nationale lovgivning i overensstemmelse med direktivet.

III — Parternes anbringender

12. Den 26. februar 1999 har Kommissionen indgivet stævning, hvori den har gjort gældende, at Det Forenede Kongeriges lovgivning ikke er i overensstemmelse med direktivet på følgende tre punkter.

1. Manglende overholdelse af forpligtelserne henhold til direktivets artikel 3, stk. 1.

13. Kommissionen har anført, at medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 1, er forpligtet til i overensstemmelse med kriterierne i bilag I, at kortlægge vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5. Ifølge disse kriterier skal det ferske overfladevand — især overfladevand, der bruges eller er beregnet til at blive brugt til indvinding af drikkevand — som indeholder en højere nitratkoncentration end den, der er fastsat i direktiv 75/440/EØF [9], eller kan komme til at indeholde en sådan højere nitratkoncentration, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, kortlægges som vand, der er berørt af forurening [10]. Det samme gælder for grundvand, der indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter, eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat pr. liter, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5 [11], naturlige ferskvandssøer, andre

9 — Dvs. 50 mg pr. liter. Jf. bestemmelserne i direktiv 75/440/EØF af 16.6.1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 26), som ændret ved direktiv 79/869/EØF om målemetoder og hyppighed for prøveudtagning og analyse af overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 271, s. 44), og dom af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603.

10 — Bilag I, afsnit A, punkt 1.

11 — Bilag I, afsnit A, punkt 2.

ferskvandsområder, flodmundinger, kystvand og havvand, der er eutrofieret [12] eller i nær fremtid kan blive eutrofieret, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5 [13].

14. Det fremgår imidlertid af Det Forenede Kongeriges regerings rapport, der er afgivet til Kommissionen i henhold til direktivets artikel 10, at den pågældende medlemsstat af fersk overfladevand, der er berørt af forurening, kun har udpeget overfladevand, der er beregnet til at blive brugt til indvinding af drikkevand. Derimod er fersk overfladevand, der ikke er bestemt eller bliver brugt til indvinding af drikkevand, og som indeholder eller kan komme til at indeholde for høje nitratkoncentrationer, ikke blevet kortlagt.

15. Desuden har Kommissionen anført, at det ifølge den pågældende rapport kun er grundvandskilder, der er bestemt til drikkevand, der er udpeget som vand, der kan blive berørt af forurening, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 3, stk. 1. Dette er i strid med ordlyden af bilag I, afsnit A, punkt 2, til direktivet samt direktivets ånd. Det fremgår nemlig af de ovenfor nævnte bestemmelser, at kortlægningen af vand, der er berørt af forurening, skal omfatte al grundvand og ikke kun det vand, der er bestemt til drikkevand.

16. Kommissionen har som følge heraf anført, at den kortlægning, Det Forenede Kongeriges regering har foretaget af overfladevand, som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, ikke opfylder de betingelser og kriterier, som fremgår af såvel denne artikel som bilag I.

2. Manglende overholdelse af forpligtelserne i henhold til artikel 3, stk. 2

17. Kommissionen har anført, at Det Forenede Kongerige den 18. december 1997 stadig ikke havde udarbejdet en liste over sårbare zoner i Nordirland, selv om mindst én zone var blevet kortlagt, i medfør af direktivets artikel 3, stk. 1, som et område, der indeholdt vand, der var eller kunne blive berørt af forurening. Kommissionen har tilføjet, at selv om der den 11. januar 1999 var udpeget tre zoner i Nordirland, indebærer Det Forenede Kongeriges fejlagtige definition af vand, der er berørt af forurening, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 3, stk. 1, som det fremgår af det første klagepunkt, nødvendigvis en risiko for, at udpegelse af

12 — Ifølge direktivets artikel 2, litra i), forstås ved »eutrofiering« »vands berigelse med kvælstofforbindelser, der medfører øget algevækst og udvikling af højere former for planteliv, som igen resulterer i en uønsket forstyrrelse af balancen mellem organismerne i vandet og af vandets kvalitet«.

13 — Bilag I, afsnit A, punkt 3.

sårbare zoner i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, vil være ukorrekt.

3. Manglende overholdelse af forpligtelserne i henhold til artikel 5

18. Kommissionen har gjort gældende, at Det Forenede Kongerige den 31. januar 1997 stadig ikke havde udarbejdet handlingsprogrammer for at undgå vandforureningsproblemer forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, for de sårbare zoner, som er udpeget i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, eller for at afhjælpe disse problemer. Denne forpligtelse skulle have været opfyldt senest den 20. december 1995. Kommissionen har anført, at selv om Det Forenede Kongerige har opfyldt denne forpligtelse for så vidt angår England, Skotland og Wales, er dette ikke tilfældet for så vidt angår Nordirland.

19. Det Forenede Kongeriges regering har i sit svarskrift, der er indleveret den 28. maj 1999, forklaret, at den efter brevvekslingen med Kommissionen i løbet af den administrative procedure, var blevet klar over, at Kommissionens klagepunkter var begrundede. Som følge heraf har regeringen anført, at Domstolen må give Kommissionen medhold. Den har dog gjort gældende, at begrænsningen af anvendelsesområdet for direktivets bestemmelser havde været en følge af en fejlagtig fortolkning af direktivets artikel 3, stk. 2 og 3, og artikel 5. Regeringen har anført, at den allerede har truffet visse foranstaltninger med henblik på en korrekt gennemførelse af direktivets bestemmelser i national ret. Regeringen har desuden tilføjet, at en fuldstændig og nøjagtig gennemførelse af direktivet i hele landet er umiddelbart forestående, idet alle de foranstaltninger, der er nødvendige hertil, er ved at blive vedtaget.

20. Kommissionen har givet afkald på at afgive replik.

IV — Stillingtagen

21. I henhold til EF-traktatens artikel 189, stk. 3 (nu artikel 249, stk. 3, EF), er et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til. Dette medfører en forpligtelse til at overholde de frister, der fastsættes i direktiverne [14].

22. Desuden fremgår det af Domstolens faste praksis, at »at spørgsmålet om, hvor-

14 — Jf. bl.a dom af 22.9.1976, sag 10/76, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1359.

vidt der foreligger traktatbrud, må vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen« [15].

23. I det foreliggende tilfælde skal medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, senest den 20. december 1993 opfylde følgende forpligtelser:

— Kortlægge som vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, al fersk overfladevand og grundvand, som indeholder mere end 50 mg nitrat pr. liter, eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat pr. liter og ikke kun vand, der er beregnet til indvinding af drikkevand (artikel 3, stk. 1).

— Udpege som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, hvorfra der er afstrømning til vand i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, og som bidrager til forureningen (artikel 3, stk. 2).

15 — Dom af 16.12.1997, sag C-316/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7231, præmis 14, og af 27.10.1998, sag C-364/97, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6593, præmis 8.

24. Desuden pålægger direktivets artikel 5 medlemsstaterne at overholde forpligtelsen til at udarbejde handlingsprogrammer for at undgå problemer med vandforurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, for de udpegede sårbare zoner i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, eller for at afhjælpe disse problemer, senest den 20. december 1995.

25. Det fremgår af sagens akter, at Det Forenede Kongerige ved udløbet af den tidsfrist, der var angivet i den begrundede udtalelse [16], ikke havde opfyldt disse forpligtelser, hvilket det i øvrigt ikke bestrider.

26. Der skal således gives Kommissionen medhold i sagen.

V — Sagens omkostninger

27. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, skal Det Forenede Kongerige betale sagens omkostninger.

16 — Dvs. senest den 10.8.1998.

Forslag til afgørelse

28. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, idet det ikke har udstedt de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, og artikel 5.

2) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.«