JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
7 päivänä marraskuuta 2002 [1]

1. Euroopan yhteisöjen komissio pyrkii siihen tarkasteltavana olevalla kanteella, että Alankomaiden todettaisiin jättäneen noudattamatta velvoitteita, jotka sille on asetettu direktiivissä 91/676/ETY. [2] Komissio väittää, ettei vastaaja ole sisällyttänyt toimintaohjelmaansa tiettyjä toimenpiteitä, jotka piti ottaa siihen 5 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisesti, luettuina yhdessä muiden direktiivin säännösten kanssa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

2. Direktiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan "maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen".

3. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan määrittelemään pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi kaikki alueensa tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu pilaantuneisiin vesiin tai vesiin, jotka voivat pilaantua. Saman säädöksen 3 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot vapautetaan tästä velvoitteesta, jos ne laativat 5 artiklassa tarkoitetut toimintaohjelmat ja soveltavat niitä koko alueellaan.

4. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että toimintaohjelmat on laadittava kahden vuoden kuluessa pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittelystä. Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaan ne on toteutettava neljän vuoden kuluessa niiden laatimisesta.

5. Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a ja b alakohdassa säädetään lisäksi, että toimintaohjelmissa on oltava liitteessä III tarkoitetut toimenpiteet sekä ne toimenpiteet, jotka sisältyvät kyseisen direktiivin 4 artiklan mukaisesti laadittuihin hyvän maatalouskäytännön ohjeisiin.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 375, s. 1; jäljempänä direktiivi).

6. Direktiivin liitteessä III olevassa 1 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin sisältyy seuraavia seikkoja koskevia sääntöjä:

" — —

2) lietelantasäiliöiden tilavuutta; tämän tilavuuden on oltava suurempi kuin se, joka tarvitaan lannan säilytykseen koko sinä pisimpänä aikana, jona lannan levitys maahan pilaantumisalttiilla vyöhykkeellä on kielletty, paitsi jos toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan osoittaa, että todellisen säilytystilavuuden mahdollisesti ylittävästä lantamäärästä huolehditaan tavalla, joka ei aiheuta haittaa ympäristölle,

3) lannoitteiden maahan levittämisen rajoittamista hyvän maatalouskäytännön mukaisesti ottaen huomioon asianomaisen pilaantumisalttiin vyöhykkeen ominaisuudet, erityisesti:

a) maaperän tilan, laadun ja kaltevuuden,

b) ilmasto-olosuhteet, sademäärän ja kastelun,

c) pellon käytön ja maatalouskäytännöt, mukaan lukien vuoroviljelyjärjestelmät,

joka perustuu seuraavien seikkojen väliseen tasapainoon:

i) viljelykasvien ennakoitu typen tarve,

ja

ii) viljelykasvien maaperästä ja lannoituksesta saama typen määrä, joka vastaa:

— maaperässä olevan typen määrää hetkellä, jona viljelykasvit alkavat käyttää sitä merkittävässä määrin (jäljelle jäävät määrät talven lopussa),

— maaperässä olevan orgaanisen typen nettomineralisaation tuloksena muodostuvaa typen määrää,

— karjanlannasta peräisin olevien typpiyhdisteiden saantia,

— keinolannoitteista ja muista lannoitteista peräisin olevien typpiyhdisteiden saantia."

7. Direktiivin liitteessä III olevassa 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Näillä toimenpiteillä varmistetaan, että jokaisella tilalla tai jokaisessa karjankasvatusyksikössä maahan kunakin vuonna käytetyn karjanlannan määrä, mukaan lukien eläinten itsensä levittämä määrä, ei ylitä tiettyä hehtaarikohtaista määrää.

Tämä hehtaarikohtainen määrä on lantamäärää joka sisältää 170 kg typpeä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin:

a) ensimmäisessä nelivuotisessa toimintaohjelmassa sallia jopa 210 kg typpeä sisältävän lantamäärän,

b) ensimmäisen nelivuotisen toimintaohjelman aikana ja sen jälkeen vahvistaa edellä tarkoitetuista määristä poikkeavat määrät. — —

Jos jäsenvaltio sallii b kohdan mukaisesti poikkeavan määrän, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle, joka tutkii määrän perusteltavuuden 9 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti. — — "

8. Toinen toimenpideryhmä, joka on sisällytettävä toimintaohjelmaan, koostuu direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyistä toimenpiteistä. Kyseisessä säännöksessä todetaan seuraavaa:

"Jotta yleinen suojelutaso kaikkien vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi voidaan varmistaa, jäsenvaltioiden on kahden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta:

a) laadittava hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joita maanviljelijät noudattavat vapaaehtoisesti, ja joissa olisi oltava liitteen II A kohdassa tarkoitetut määräykset."

9. Direktiivin liitteessä II olevassa A kohdassa säädetään, että "hyvissä maatalouskäytännön ohjeissa, joiden tavoit-

teena on vähentää nitraattien aiheuttamaa pilaantumista ja joissa otetaan huomioon yhteisön eri alueilla vallitsevat olosuhteet, olisi, sikäli kuin ne liittyvät asiaan, oltava seuraavat seikat kattavia sääntöjä:

1) kaudet, joina lannoitteiden levitys maahan ei ole aiheellista,

2) lannoitteiden käyttö maahan jyrkillä rinteillä,

— —

4) lannoitteiden maahan levittämisen ehdot virtaavien vesien läheisyydessä,

— —

6) keinolannoitteiden ja karjanlannan maahan levittämistä koskevat menettelyt, erityisesti levityksen määrä ja tasaisuus, jotta ravintoaineiden pääsy veteen voitaisiin pitää hyväksyttävällä tasolla".

10. Lopuksi direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan "osana toimintaohjelmia tarpeellisina pitämiään lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia, jos toimintaohjelmien toteuttamisen pohjalta käy ilmeiseksi, että 4 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi".

B *Kansallinen lainsäädäntö*

11. Alankomaiden hallituksen tekemistä huomautuksista [3] ilmenee, että direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetuissa kansallisissa normeissa säädetään kahdesta järjestelmästä. Järjestelmistä ensimmäinen, jota kutsutaan "MINAS-järjestelmäksi", on typen, typpiyhdisteiden ja fosfaattiyhdisteiden verotusjärjestely. [4] Toisella järjestelmällä säädellään karjanlannan enimmäistuotantoa. Kanne koskee vain MINAS-järjestelmää. [5]

12. MINAS-järjestelmän tarkoituksena on vähentää typen ja fosfaattien hävikkiä, joka

3 — Alankomaiden hallituksen vastine (20—26 kohta).

4 — Mineralenaanfgiftesysteem (mineraalien verotusjärjestelmä).

5 — MINAS-järjestelmästä seuraavista oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten -säädöksen (27.11.1986 annettu laki lannoitekaupasta ja lannoiteylijäämien johtamisesta), sellaisena kuin se on muutettuna 16.9.1999 annetulla lailla, jäljempänä Meststoffenwet, 14—54 artiklassa.

tapahtuu ympäristöön imeytymällä. Siihen sisältyy "hävikkinormeja": fosfaatteja ja typpeä ei saa käyttää viljelmällä enempää kuin viljelmä mineraaleja kuluttaa, mihin lisätään hyväksyttävä hävikki. "Hyväksyttävä hävikki" määritellään Meststoffenwetissä. Maanviljelijän on maksettava tietty vero, jos fosfaattien ja typen hävikki viljelmällä ylittää hävikkinormin. MINAS-järjestelmä koskee sekä karjanlannan että muiden orgaanisten ja kemiallisten lannoitteiden käyttöä.

13. Meststoffenwetin liitteessä D osoitetaan tyhjentävästi ne tuotannon alkaessa ja sen jälkeen syntyvät päästöt, joiden perusteella typen ja fosfaattien verotettava määrä lasketaan. Tuotantoa edeltävää ja sen jälkeistä karjanlannan lisäämistä säännellään ankarasti hallinnollisin määräyksin.

14. Alankomaiden hallitus toteaa, että 1.1.2001 asti eräät viljelmät oli vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta [6] Meststoffenwetin 38—40 §:n nojalla. Kyse oli kotieläintuotantotiloista, maatiloista ja puutarhaviljelytiloista, joiden karjatiheys oli pienempi kuin 2,5 nautayksikköä hehtaaria kohti ja joilla lannoitteiden käyttö oli määrältään vähäistä (vuosina 1998 ja 1999 laiduntamismaiden osalta 120 kg fosfaatteja hehtaaria kohti ja viljelysmaiden osalta 100 kg fosfaatteja hehtaaria kohti). Vuosina 1998, 1999 ja 2000 nämä viljelmät olivat vielä tosiasiallisesti käyttönormien alaisia. Jos yllä mainitut käyttönormit ylitettiin, viljelmät tulivat ilmoitusvelvollisiksi koko laissa säädetyssä laajuudessa.

15. MINAS-järjestelmän perustamisen lisäksi Alankomaiden kuningaskunta sääntelee lannoitteiden käyttöä tiettyinä vuodenaikoina ja tietyissä olosuhteissa. Näitä koskevia säännöksiä esitellään tarpeen mukaan tarkasteltaessa kanneperusteita, joissa niihin viitataan.

II Menettely

A *Oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe*

16. Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat komissiolle 5.1.1994 päivätyllä kirjeellään aikeistaan laatia ja soveltaa direktiivin 5 artiklan 3 kohdan nojalla toimintaohjelmia, jotka kattaisivat koko Alankomaiden alueen.

17. Alankomaiden viranomaiset esittelivät toimintaohjelman komissiolle 16. joulu-

6 — Jäljempänä ilmoitusvelvollisuudesta vapautetut tilat.

kuuta 1997 päivätyssä kirjeessään. Tarkasteltuaan kansallisia täytäntöönpanotoimia komissio totesi, ettei Alankomaiden kuningaskunta ollut täyttänyt direktiivin 5 artiklan 4 ja 5 kohdasta seuraavia velvollisuuksia. Komissio lähettikin 29.9.1998 virallisen huomautuksen EY:n perustamissopimuksen 226 artiklassa mainittua menettelyä noudattaen.

18. Alankomaiden hallitus vastasi viralliseen huomautukseen 7.12.1998 päivätyllä kirjeellään. Tätä vastausta täydennettiin Meststoffenwetin muutosehdotuksella, joka annettiin komissiolle tiedoksi 4.4.1999.

19. Koska komissio ei tyytynyt Alankomaiden hallituksen virallisen huomautuksen johdosta antamiin selvityksiin, se lähetti kirjeitse 3.8.1999 päivätyn perustellun lausunnon ja kehotti Alankomaiden kuningaskuntaa ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin täyttääkseen lausunnossa mainitut vaatimukset kahden kuukauden määräajassa perusteltua lausuntoa koskevasta ilmoituksesta lukien.

20. Alankomaiden pysyvä edustusto Euroopan unionissa pyysi 28.9.1999 päivätyllä kirjeellä kahden kuukauden lisäaikaa, jotta se voisi vastata perusteltuun lausuntoon. Alankomaiden hallitus vastasi 6. joulukuuta 1999 päivätyllä kirjeellään perusteltuun lausuntoon. [7]

B *Osapuolten vaatimukset*

21. Komission kanne saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 30.8.2000.

22. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY 5 artiklan 4 kohtaa, luettuna yhdessä liitteessä III olevan 1 kohdan 2 ja 3 alakohdan ja 2 kohdan kanssa, ja 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, luettuna yhdessä liitteessä II olevan A kohdan 1, 2, 4 ja 6 alakohdan kanssa, ja 5 artiklan 5 kohtaa, koska se ei ole säätänyt kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä

7 — Komissio toteaa vastineensa 13 kohdassa, ettei se ole myöntynyt tähän pidentämispyyntöön mutta että se hyväksyy tarkasteltavana olevassa asiassa viitepäivämääräksi Alankomaiden väitettyä velvoitteen täyttämättä jättämistä arvioitaessa perusteltuun lausuntoon annetun vastauksen päivämäärän.

2) velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Alankomaiden kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) jättää kanteen tutkimatta, koska siinä nojaudutaan muihin kanneperusteisiin kuin niihin, jotka on mainittu 3.8.1999 päivätyssä virallisessa huomautuksessa

2) hylkää kanteen muilta osin

3) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Kanteensa tueksi komissio vetoaa kuuteen kanneperusteeseen, jotka koskevat seuraavia seikkoja:

— direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohtaa, luettuna yhdessä liitteessä III olevan 1 kohdan 2 alakohdan kanssa, on rikottu, koska Alankomaiden toimintaohjelmassa ei ole määräyksiä direktiivin mukaisista lietelantasäiliöiden tilavuuksista

— direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohtaa, luettuna yhdessä liitteessä III olevan 1 kohdan 3 kohdan b alakohdan kanssa, on rikottu, koska Alankomaiden toimintaohjelmassa ei ole pakollisia määräyksiä lannoitteiden maahan levittämisen rajoittamisesta ottaen huomioon ilmasto-olosuhteet, sademäärä ja kastelu

— direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohtaa, luettuna yhdessä liitteessä III olevan 3 kohdan kanssa, on rikottu, koska Alankomaiden toimintaohjelmassa ei ole määräyksiä lannoitteiden maahan levittämisen rajoittamisesta, joka perustuu viljelykasvien ennakoidun typen tarpeen ja viljelykasvien maaperästä ja lannoituksesta saaman typen määrän väliseen tasapainoon

— direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohtaa, luettuna yhdessä liitteessä III olevan 2 kohdan kanssa, on rikottu, koska Alankomaiden toimintaohjelmassa ei ole määräyksiä toimenpiteistä, joilla taataan, että levitetyn lietelannan määrä ei ylitä direktiivissä säädettyjä hehtaarikohtaisia määriä

— direktiivin 5 artiklan 4 kohdan b alakohtaa, luettuna yhdessä liitteen III kanssa, ja direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, luettuna

yhdessä liitteen II kanssa, on rikottu, koska Alankomaiden toimintaohjelmassa ei ole määräyksiä niistä eräistä toimenpiteistä, jotka liittyvät seikkoihin, joista olisi pitänyt määrätä hyvästä maatalouskäytännöstä annetuissa ohjeissa

— direktiivin 5 artiklan 5 kohtaa on rikottu, koska Alankomaiden toimintaohjelmassa ei ole määräyksiä lisätoimenpiteistä tai vahvistetuista toimista, jotka liittyvät kuivaan hiekkapohjaiseen maaperään.

25. Komissio on luopunut istunnon aikana nimenomaisesti toisesta kanneperusteesta. [8]

26. Tarkastelen viittä muuta kanneperustetta siinä järjestyksessä, kuin ne on esitetty.

III Ensimmäinen kanneperuste

A *Osapuolten väitteet*

27. Komissio moittii Alankomaiden kuningaskuntaa siitä, ettei se ole hyväksynyt ja sisällyttänyt toimintaohjelmaansa sääntöjä, joilla määrätään, että lantalietesäiliöiden tilavuuden on ylitettävä taso, joka riittää varastointiin pisimpänä ajanjaksona, jolloin maahan levittäminen on Alankomaissa kielletty.

28. Komissio katsoo, ettei ole riittävää, että kansallisessa lainsäädännössä varmistetaan, että lantalietteestä huolehditaan tavalla, joka ei aiheuta ympäristölle haittaa. Se esittää, että direktiivissä edellytetään, että lantalietesäiliöiden minimitilavuus määrätään sitovin toimenpitein.

29. Alankomaiden hallitus muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan [9] direktiivin saattaminen osaksi valtion sisäistä oikeutta ei vaadi välttämättä sen säännösten muodollista ja sanatarkkaa toistamista nimenomaisessa ja erityisessä lain tai asetuksen säännöksessä taikka hallinnollisessa määräyksessä, ja että yleinen oikeustila saattaa direktiivin sisällön huomioon ottaen olla tältä osin riittävä, mikäli sillä turvataan direktiivin täysimääräinen soveltaminen riittävän selvästi ja täsmällisesti. Kyseisen hallituksen mukaan asiaa koskevien Alankomaiden säännösten soveltamisesta kokonaisuudessaan seuraa, että lantalietteestä huolehditaan maatilalla tavalla, joka ei aiheuta ympäristölle haittaa. Näistä säännöistä seuraisi sen mukaan, että Alankomaiden

8 — Komissio vahvisti luopumisensa 22.7.2002 päivätyssä kirjeessään.

9 — Se viittaa asiassa C-59/89, komissio v. Saksa, 30.5.1991 annettuun tuomioon (Kok. 1991, s. I-2607, 18 kohta) ja asiassa C-190/90, komissio v. Alankomaat, 20.5.1992 annettuun tuomioon (Kok. 1992, s. I-3265, 17 kohta).

lantalietesäiliöiden kokonaistilavuus on selvästi korkeampi kuin direktiivissä edellytetään. Alankomaiden hallitus esittää, että direktiivissä ei vaadita, että säiliöiden tilavuutta tarkastellaan yksittäisten maanviljelijöiden tasolla, ja että riittää, että säilytystilavuus on yleisesti ottaen riittävä lantalietteen varastoimiseksi pisimpänä ajanjaksona, jolloin sen levittäminen on kielletty. Alankomaiden hallitus katsoo, että direktiivissä asetettu tavoite saavutetaan näin ollen Alankomaiden lainsäädännön avulla.

B *Arvio*

30. Direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 2 alakohdassa säädetään, että toimintaohjelmien on sisällettävä toimenpiteitä, jotka koskevat

"2) lietelantasäiliöiden tilavuutta; tämän tilavuuden on oltava suurempi kuin se, joka tarvitaan lannan säilytykseen koko sinä pisimpänä aikana, jona lannan levitys maahan pilaantumisalttiilla vyöhykkeellä on kielletty, paitsi jos toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan osoittaa, että todellisen säilytystilavuuden mahdollisesti ylittävästä lantamäärästä huolehditaan tavalla, joka ei aiheuta haittaa ympäristölle".

31. Osapuolet esittävät tästä säännöksestä kaksi erilaista tulkintaa. Komissio katsoo, että säännöksessä velvoitetaan jäsenvaltiot määräämään, että maanviljelijöillä, jotka tuottavat karjanlantaa, on oltava säiliöitä, joiden vähimmäistilavuus on asetettu lainsäädännössä. Alankomaiden hallitus taas katsoo, että riittää, kun direktiivin tavoitteet eli se, että lantalietteestä huolehditaan tavalla, joka ei aiheuta ympäristölle haittaa, saavutetaan kansallisen lainsäädännön avulla.

32. Minusta vaikuttaa siltä, että Alankomaiden hallituksen esittämä tulkinta on hylättävä. Vaikka EY:n perustamissopimuksen 249 artiklasta johtuukin, että direktiivi velvoittaa vain saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot, jäsenvaltioilla oleva harkintavalta riippuu kuitenkin tosiasiassa tavasta, jolla direktiivi on kirjoitettu. Yhteisöjen tuomioistuin onkin juuri muistuttanut tästä seikasta 18.6.2002 asiassa komissio vastaan Ranska antamassaan tuomiossa,[10] jossa se katsoi, mainittuaan ensin, että direktiivi jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot, seuraavaa:

"Yhteisön lainsäädäntökäytäntö osoittaa kuitenkin, että direktiiveissä jäsenvaltioille asetetut velvoitetyypit ja näin ollen tulokset, jotka jäsenvaltioiden on saavutettava, voivat olla hyvin erilaisia." [11]

10 — Asia C-60/01, s. I-5679.
11 — Tuomion 25 kohta.

33. Näin ollen jäsenvaltioiden harkintavalta on laajempi, kun direktiivissä tyydytään asettamaan saavutettavat tavoitteet säätämättä, millaisiin toimenpiteisiin on ryhdyttävä. Sitä vastoin harkintavalta supistuu huomattavasti tai jopa häviää kokonaan aina, kun yhteisön lainsäätäjä määrittelee itse direktiivissä keinot, joita on käytettävä. [12]

34. Minusta vaikuttaa siltä, että direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 2 alakohdassa ei jätetä jäsenvaltioiden valittavaksi täytäntöönpanon keinoja, joilla vältettäisiin pilaantuminen niinä ajanjaksoina, jolloin maahan levittäminen on kielletty, vaan siinä säädetään, että tavoitteet on saavutettava määräämällä lietesäiliöiden tilavuudesta. Vain toimenpiteillä, joilla pyritään määräämään säiliöiden tilavuus, voidaan siis panna direktiivi asianmukaisesti täytäntöön.

35. On huomattava, että Alankomaiden hallituksen tulkinta on lisäksi omiaan tekemään direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 2 alakohdan merkityksettömäksi. Kyseisessä säännöksessä mainitaan, että lantalietesäiliöiden tilavuus voi olla pienempi kuin se, joka tarvitaan lannan säilytykseen sinä pisimpänä aikana, jona lannan levitys maahan pilaantumisalttiilla vyöhykkeellä on kielletty edellyttäen, että toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan osoittaa, että lantalietteestä, jota ei voida varastoida, huolehditaan tavalla, joka ei aiheuta haittaa ympäristölle.

36. Kuten tämän säännöksen sanamuodosta ilmenee, direktiivissä asetetaan pääsäännöksi se, että säiliöiden tilavuuden on oltava suurempi kuin varastointiin tarvitaan sinä pisimpänä ajanjaksona, jolloin maahan levittäminen on kielletty. Se mahdollisuus, että maanviljelijöiden säilytystilavuus olisi tätä pienempi, on pelkkä poikkeus, jonka ehdoksi on asetettu, että lietteestä on huolehdittava tavalla, joka ei vahingoita ympäristöä, ja että toimivaltainen viranomainen on antanut siihen yksittäisen luvan.

37. Alankomaiden hallituksen tulkinta tekisi kyseisestä poikkeuksesta tämän direktiivin kohdan pääsäännön ja supistaisi olemattomiin mainitun säännöksen ensimmäiseen osaan sisältyvän velvollisuuden. Tällöin direktiivin noudattamiseksi riittäisi, että lantalietteestä huolehdittaisiin tavalla, joka ei vahingoita ympäristöä. Tällaista seurausta ei voida hyväksyä.

38. Alankomaiden hallitus esittää lisäksi, ettei direktiivissä vaadita, että säilytystilavuutta arvioidaan yksittäisen maanviljelijän tasolla, ja pitää riittävänä, että tilavuus on yleisesti ottaen tarpeeksi suuri lanta-

12 — Ks. erityisesti asia C-360/88, komissio v. Belgia, tuomio 16.11.1989 (Kok. 1989, s. 3803); asia C-329/88, komissio v. Kreikka, tuomio 6.12.1989 (Kok. 1989, s. 4159); asia C-56/90, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 14.7.1993 (Kok. 1993, s. I-4109, 42—44 kohta); asia C-293/97, Standley ym., tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2603, 37—39 kohta); asia C-198/97, komissio v. Saksa, tuomio 8.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3257, 35 kohta); asia C-365/97, komissio v. Italia (San Rocco -tapaus), tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. 7773, 67—68 kohta); asia C-307/98, komissio v. Belgia, tuomio 25.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3933, 51 kohta); asia C-268/00, komissio v. Alankomaat, tuomio 19.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2995, 12—14 kohta) ja edellä mainittu asia komissio v. Ranska (tuomion 26—29 kohta).

lietteen varastoimiseksi pisimpänä ajanjaksona, jona sen levittäminen on kielletty.

39. Tältä osin riittää, kun todetaan, että direktiivissä edellytetään, että toimintaohjelmiin sisältyy "pakollisia" toimenpiteitä, joilla määrätään säiliöiden tilavuus. Alankomaiden hallitus ei väitä, että tilavuudesta olisi määrätty, edes yleisesti, ja tyytyy toteamaan, että Alankomaiden säilytystilavuus on "käytännössä" riittävä. Direktiivin sanamuodon ja tavoitteiden valossa riittävän säilytystilavuuden olemassaolo ei kuitenkaan voi korvata toimenpiteitä, joilla määrätään säiliöiden tilavuudesta ja taataan direktiivissä asetettujen rajojen noudattaminen.

40. Ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että koska Alankomaiden kuningaskunta ei ole sisällyttänyt toimintaohjelmiinsa toimenpiteitä, jotka koskevat säiliöiden tilavuutta, se on jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, jotka seuraavat direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdasta, luettuna yhdessä liitteessä III olevan 1 kohdan 2 alakohdan kanssa.

IV Kolmas kanneperuste

41. Kolmannessa kanneperusteessa komissio moittii Alankomaiden kuningaskuntaa siitä, ettei se ole sisällyttänyt toimintaohjelmaansa toimenpiteitä, joilla rajoitetaan maahan levittämistä direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan mukaisesti. Komissio jakaa kanneperusteensa neljään osaan, jotka koskevat:

— hävikkinormien ristiriitaa direktiivin kanssa sellaisinaan

— hävikkiin sovellettavissa normeissa asetetun tason ristiriitaa direktiivin kanssa

— nettomineralisaation huomiotta jättämistä

— typpeä sitovien maan organismien tuottaman typen määrän huomiotta jättämistä.

42. Tarkastelen kanneperusteen eri osia siinä järjestyksessä, kuin ne on esitetty.

A *Hävikkinormien direktiivin mukaisuus*

43. Alankomaiden hallitus katsoo, että tämä kanneperusteen osa on jätettävä tutkimatta. Tarkastelen aluksi tätä kysymystä ja vasta sitten asiakysymystä.

1. Tutkittavaksi ottaminen

a) Osapuolten väitteet

44. Alankomaiden hallitus väittää, että kanneperuste, joka nojautuu väitteeseen hävikkinormien direktiivin vastaisuudesta sellaisinaan, on jätettävä tutkimatta. Kyseinen hallitus muistuttaa siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission kanteen on perustuttava samoihin väitteisiin kuin virallisen huomautuksen ja että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa kyseessä olevalle jäsenvaltiolle mahdollisuus täyttää velvoitteensa, jotka johtuvat yhteisön oikeudesta, ja puolustautua komission kanneperusteita vastaan. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa komissio olisi kuitenkin oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana tyytynyt moittimaan hävikkiin sovellettavien normien tasoa. Kanneperuste, joka koskee hävikkinormien ristiriitaa direktiivin kanssa, olisi esitetty kanteessa ensimmäistä kertaa.

45. Komissio kiistää nämä väitteet.

b) Arvio

46. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan kyseisessä määräyksen 1 kohdassa tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Tästä seuraa, että perustellun lausunnon ja kanteen on perustuttava yhdenmukaisiin väitteisiin.[13] Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut, ettei tämä vaatimus kuitenkaan merkitse sitä, että virallisessa huomautuksessa esitettyjen perusteiden sekä perustellun lausunnon lausunto-osan ja kannekirjelmässä esitettyjen vaatimusten pitäisi aina olla täysin yhteneviä, kun oikeudenkäynnin kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu.[14]

47. Minusta vaikuttaa siltä, että toisin kuin Alankomaiden hallitus väittää, komissio ei ole muuttanut oikeudenkäynnin kohdetta siitä, miten se oli perustellussa lausunnossa määritelty.

13 — Ks. erityisesti asia C-157/91, komissio v. Alankomaat, tuomio 17.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5899, 17 kohta); asia C-243/89, komissio v. Tanska, tuomio 22.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3353, Kok. Ep. XIV, s. I-263, 13 kohta); asia C-296/92, komissio v. Italia, tuomio 12.1.1994 (Kok. 1994, s. I-1, 11 kohta) ja asia C-11/95, komissio v. Belgia, tuomio 10.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4115, 73 kohta).

14 — Asia C-279/94, komissio v. Italia, tuomio 16.9.1997 (Kok. 1997, s. I-4743, 25 kohta).

48. Tosiasiassa komissio muistutti perustellussa lausunnossaan aluksi siitä, että direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan toimenpiteiden, jotka on sisällytettävä toimintaohjelmiin, on perustuttava viljelykasvien ennakoidun typen tarpeen ja niiden typen saannin väliseen tasapainoon. Tämän jälkeen komissio moitti Alankomaiden kuningaskuntaa:

"Alankomaiden laissa ei edelleenkään ole erityissäännöstä, jolla varmistettaisiin, että soveltaminen perustuu tasapainoon, kuten direktiivin liitteessä III edellytetään. Tätä velvollisuutta ei ole täytetty missään toimintaohjelman kohdassa. Lannoitelaissa päin vastoin sallitaan suuret vuosittaiset typpiylijäämät." [15]

49. Se lisäsi, että

"komissio katsoo, että tämä hävikki on ristiriidassa edellä mainitun tasapainovaatimuksen kanssa." [16]

50. Komissio moitti siis Alankomaiden kuningaskuntaa siitä, että sen toimintaohjelma ei sisältänyt toimenpiteitä, joilla varmistettaisiin, että maahan levittäminen perustuisi tasapainoon, ja komissio katsoi, että se, että Alankomaiden lainsäädännössä sallittiin hävikit, rikkoi direktiivissä säädettyä tasapainovaatimusta. Perustellussa lausunnossa oli näin ollen jo viitattu hävikkinormien ja direktiivin suhteeseen.

51. Kolmas kanneperuste sisältää saman väitteen, joka siis koskee sitä, ettei toimintaohjelmassa ole sääntöjä, joilla rajoitettaisiin lannoitteiden maahan levittämistä siten, että typen lisäyksen ja poistumisen välillä vallitsisi tasapaino. Komissio moittii Alankomaiden kuningaskuntaa siitä, että Meststoffenwetissä säädetty järjestelmä ei perustu tasapainoon ja siinä sallitaan typen hävikki ympäristöön. Ainoa ero perustellun lausunnon ja kanteen välillä piilee siinä, että komissio on jälkimmäisessä jäsennellyt väitteitään niiden selventämiseksi ja esittänyt ne erilaisten otsakkeiden alla. Asiakysymysten kannalta esitetyt kanneperusteet ovat kuitenkin samoja.

52. Täten katson, että Alankomaiden hallituksen vaatimus tutkimatta jättämisestä on hylättävä.

2. Asiakysymys

a) Osapuolten väitteet

53. Komissio muistuttaa, että direktiivissä säädetään, että toimintaohjelmiin on sisäl-

15 — Perustellun lausunnon 19 kohta.
16 — Perustellun lausunnon 20 kohta.

lyttävä sääntöjä, jotka koskevat lannoitteiden maahan levittämisen rajoittamista. Sen mukaan direktiivissä edellytetään, että sääntöihin sisältyy saanti- tai käyttönormeja eli normeja, joilla osoitetaan maahan mahdollisesti levitettävien lannoitteiden enimmäismäärät. Nämä enimmäismäärät on asetettava tasolle, joka takaa tasapainon typen lisäämisen ja poistumisen välillä.

54. Komission mukaan Alankomaiden lainsäädäntöön ei kuitenkaan sisälly käyttönormeja vaan hävikkinormeja. Se katsoo, että tämä on ristiriidassa direktiivin säännösten kanssa.

55. Alankomaiden hallitus esittää, että direktiivissä edellytetty "lannoitteiden maahan levittämisen rajoittaminen" voidaan toteuttaa eri tavoin ja että hävikkinormien soveltaminen on hyväksyttävä tapa rajoittaa lannoitteiden levittämistä.

56. Alankomaiden hallitus katsoo, että direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdassa asetetaan kaksi vertailukohtaa, joille lannoitteiden levittämiseen tähtäävät normit voivat perustua: typen lisäys ja tasapaino typen lisäyksen ja tarpeen välillä. Se esittää, että nykyinen järjestelmä perustuu jälkimmäiseen vertailukohtaan. Se katsoo, että typen hävikki on hyvä mittapuu arvioitaessa paineita, joita typpiyhdisteet aiheuttavat ympäristöön nähden.

57. Alankomaiden hallitus myöntää, että se on aina ollut tietoinen siitä, että se on valinnut "toisen tien" hyväksyessään MINAS-järjestelmän, mutta se katsoo, ettei tämä toteutustapa ole ristiriidassa direktiivin säännösten kanssa.

b) Arvio

58. On tarpeen palauttaa mieliin direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohta. Kyseisessä säännöksessä todetaan seuraavaa:

"1. Toimenpiteissä on oltava sääntöjä, jotka koskevat:

— —

3) lannoitteiden maahan levittämisen rajoittamista — —

— —

joka perustuu seuraavien seikkojen väliseen tasapainoon:

i) viljelykasvien ennakoitu typen tarve,

ja

ii) viljelykasvien maaperästä ja lannoituksesta saama typen määrä — — .”

59. Komissio katsoo, että tässä säännöksessä jäsenvaltiot velvoitetaan hyväksymään käyttönormeja siten, että niissä säädetään suoraan lannoitteiden määrästä, joka voidaan maahan levittää. Alankomaiden kanta on kiteytettynä se, että direktiivissä ei mainita, millaista järjestelmää olisi käytettävä ja että hävikkinormit ovat nekin omiaan varmistamaan, että direktiivin tavoitteita noudatetaan.

60. Kuten olen jo aikaisemmin todennut, yhteisöjen tuomioistuin on hiljattain katsonut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ranska antamassaan tuomiossa,[17] että jäsenvaltioiden harkintavalta valittaessa direktiivin täytäntöönpanon muotoja ja keinoja riippuu direktiivin kirjoitustavan täsmällisyydestä.

61. Onkin siis tarkasteltava, edellytetäänkö direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdassa käyttönormien hyväksymistä, kuten komissio väittää, vai onko päinvastoin niin, ettei siinä vaadita tiettyä konkreettista normityyppiä, jolloin direktiivi voitaisiin panna asianmukaisesti täytäntöön millä tahansa järjestelmällä, joka vähentää välittömästi tai välillisesti lannoitteiden maahan levittämistä.

62. Mielestäni direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot sisällyttävät toimintaohjelmiinsa käyttönormeja, joilla rajoitetaan välittömästi lannoitteiden maahan levittämistä.

63. Ensinnäkin direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdassa säädetään, että toimintaohjelmiin sisältyviin toimenpiteisiin on lukeuduttava sääntöjä, jotka *koskevat* maahan levittämisen rajoittamista. On kuitenkin todettava, etteivät MINAS-järjestelmän säännökset *koske* mainittua levittämisen rajoittamista vaan typpihävikkiä ympäristöön.

64. Toiseksi minusta vaikuttaa siltä, että direktiivin liitteessä III olevassa 2 kohdassa mainittua edellytystä, jonka mukaan toimintaohjelmaan sisältyvillä toimenpiteillä

17 — Tuomion 25 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

on varmistettava, ettei maahan levitetyn karjanlannan määrä ylitä tiettyä rajaa, voida täyttää muutoin kuin käyttönormein. Hävikkinormeilla voidaan toki rajoittaa välillisesti lannoitteiden levittämistä mutta niillä ei voida rajoittaa tietyn konkreettisen lannoitetyypin käyttöä.

65. Direktiivin tavoitteita tarkastelemalla tämän tulkinnan oikeellisuus varmistuu.

66. Direktiivin tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja tällaisen pilaantumisen estäminen vastaisuudessa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa Standley ym. antamassaan tuomiossa,[18] että direktiivillä pyritään säätämään sellaisista tarpeellisista keinoista, joiden avulla yhteisössä voidaan taata vesien suojelu maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta. Tämän tavoitteen saavuttamisessa käyttönormit vaikuttavat tehokkaammilta keinoilta pilaantumisen vähentämisessä ja ennaltaehkäisyssä kuin hävikkinormit. Direktiivin tavoitteiden kannalta niissä on kaksi etua:

— Käyttönormit vaikuttavat alkuvaiheessa. Näin ollen käyttönormien ylitykset voidaan joskus perustella erityisolosuhteilla (esimerkiksi vähäisten sateiden tai viljelykasvien poikkeuksellisen typentarpeen johdosta), jolloin on mahdollista, ettei pilaantumista lainkaan aiheutuisi. Sitä vastoin hävikkinormeja sovelletaan typpijakson jälkeisessä vaiheessa, ja hävikkinormien ylitys merkitsee välttämättä pilaantumisen olemassaoloa. Vastuussa olevaa viljelijää voidaan kyllä verottaa, mutta tällä ei poisteta hänen aiheuttamaansa pilaantumista.[19]

— Käyttönormit ovat viljelijän kannalta selkeitä ja yksinkertaisia noudattaa, joten pilaantumisriskiä, joka johtuisi soveltamisvirheestä, ei ole. Sen sijaan hävikkinormeissa viljelijät velvoitetaan tekemään arvioita ja monimutkaisia laskutoimituksia, joissa otetaan huomioon kyseisen pilaantumisalttiin alueen ominaispiirteet ja tasapaino viljelykasvien ennakoitavan typentarpeen ja viljelykasvien maasta ja lannoitteista saaman typen välillä.[20] Virheet laskettaessa lannoitemäärää, joka voidaan levittää maahan, tai muutokset, jotka koskevat huomioon otettavia olosuhteita,[21] voivat merkitä typpihävikkejä ympäristöön.

18 — Tuomion 39 kohta.

19 — Tämä tulkinta on lisäksi sopusoinnussa perustamissopimuksen 174 artiklan kanssa, jossa määrätään, että yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu muun muassa periaatteeseen, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä. Julkisasiamies Geelhoed viittasi niin ikään tähän perustamissopimuksen määräykseen asiassa komissio v. Saksa antamassaan ratkaisuehdotuksessa (asia C-161/00, tuomio 14.3.2002, Kok. 2002, s. I-2753, ratkaisuehdotuksen 51 kohta) katsoessaan, että nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen torjunta on aloitettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

20 — Tällaisten arvioiden tekemisen hankaluus tunnustetaan kysymystä koskevissa tutkimuksissa. Ks. Black, J., *"A Study of Manure Management in Pig Production"*, Spring 1999, http://res2.agr.ca/initiatives/manurenet/download/black_nuffield.pdf (s. 18).

21 — Esimerkiksi poikkeuksellisen suuri sademäärä.

67. Lopuksi on muistutettava siitä, että Alankomaiden hallitus on itse myöntänyt olleensa tietoinen siitä, että MINAS-järjestelmää toteuttaessaan se seurasi "toista tietä", ja se on myös todennut, ettei tämä järjestelmä ollut välittömästi "seurausta" direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdasta.[22] Se, että järjestelmällä voidaan saavuttaa direktiivin tavoitteet, ei ole riittävää silloin, kun direktiivissä itsessään säädetään, kuten olen edellä todennut, toimenpiteistä, jotka on pantava täytäntöön mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

68. Ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi Alankomaiden kuningaskunnan jättäneen täyttämättä velvoitteensa, joka johtuu direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdasta, luettuna yhdessä liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan kanssa, koska se ei ole sisällyttänyt toimintaohjelmaansa lannoitteiden käyttöä koskevia sääntöjä, joilla rajoitetaan niiden maahan levittämistä.

B *Kanneperusteen muut osat*

69. Ottaen huomioon vastauksen, jonka olen esittänyt annettavaksi ensimmäiseen kanneperusteen osaan, muilla osilla ei enää ole merkitystä.

22 — Vastauskirjelmä (74 kohta).

V Neljäs kanneperuste

A *Osapuolten väitteet*

70. Komissio muistuttaa, että toimintaohjelmiin sisällytettävillä toimenpiteillä on varmistettava, että jokaisella tilalla tai jokaisessa karjankasvatusyksikössä maahan kunakin vuonna käytetyn karjanlannan määrä ei ylitä 170 kg:aa typpeä hehtaaria kohtia tai ensimmäisen nelivuotisen toimintaohjelman aikana 210 kg:aa typpeä hehtaaria kohti.

71. Osapuolet tarkastelevat tämän jälkeen erikseen ilmoitusvelvollisia tiloja koskevaa järjestelmää ja muihin tiloihin sovellettavaa järjestelmää.

1. Ilmoitusvelvolliset tilat

72. Komissio muistuttaa, että kansalliset säännökset, joilla pyritään panemaan direktiivin liitteessä III oleva 2 kohta täytäntöön, ovat MINAS-järjestelmään sisältyviä hävikkinormeja. Se toistaa kantansa, joka mukaan järjestelmä on ristiriidassa direktiivin kanssa, jossa edellytetään typen lisäyksen ja poistumisen väliseen tasapainoon perustuvia käyttönormeja.

73. Alankomaiden hallitus esittää, etteivät direktiivin liitteessä III olevassa 2 kohdassa mainitut määrät ole käyttönormeja vaan että niillä pyritään vain osoittamaan vaikutus, joka toimintaohjelmaan sisältyvillä toimenpiteillä on oltava. Näin voitaisiin käyttää eri järjestelmiä ja siten myös MINAS-järjestelmää.

74. Alankomaiden hallitus toteaa, että karjanlannan käyttöä rajoitetaan Alankomaissa fosfaatteja koskevin normein. Se väittää, että näillä normeilla rajoitetaan karjanlannan käyttöä ja siten myös typen määrää, joka levitetään maahan tai joka imeytyy siihen lannoitteista. Se toteaa, että fosfaatteihin sovellettavat normit voidaan muuntaa helposti typen määriksi fosfaattien ja typen suhteen avulla.

75. Alankomaiden hallitus esittelee tämän jälkeen menetelmän, jota käyttäen voidaan laskea fosfaatteja koskevien hävikkinormien avulla Alankomaissa levitetty typpimäärä. Näistä laskelmista voidaan päätellä, että typpimäärä, joka voidaan levittää viljelymaalle, on 210 kg typpeä hehtaaria kohti ja vastaa määrää, josta on säädetty direktiivissä ensimmäisen toimintaohjelman osalta. Sitä vastoin laiduntamismaiden osalta se myöntää, että typpimäärä, joka voidaan levittää, eli 300 kg typpeä hehtaaria kohti, ylittää 210 kg:n typpeä hehtaaria kohti, ja toteaa, ettei se kuitenkaan ole ilmoittanut komissiolle aikeistaan sallia tätä määrää, koska se katsoi tuolloin, että direktiivin vaihtoehtoinen täytäntöönpanotapa oli hyväksyttävä sillä edellytyksellä, että direktiivin tavoitteita noudatettiin.

2. Ilmoitusvelvollisuudesta vapautetut tilat

76. Komissio muistuttaa, että ilmoitusvelvollisuudesta vapautettuihin tiloihin sovellettavat normit ovat käyttönormeja, kuten direktiivissä edellytetään. Se moittii kuitenkin Alankomaiden kuningaskuntaa siitä, että näissä normeissa asetetaan enimmäismäärä fosfaateille, joita maahan levitetty karjanlanta voi sisältää. Se katsoo, että direktiivissä edellytetään, että kyseisissä normeissa määrätään enimmäismäärä typelle, joka sisältyy levittämiskelpoiseen karjanlantaan.

77. Tämän jälkeen komissio asettaa kyseenalaiseksi Alankomaiden hallituksen esittämän muuntojärjestelmän sen laskemiseksi, paljonko typpeä sisältyy karjanlantaan, joka alankomaalaisten fosfaattinormien mukaan voidaan levittää. Se toteaa, että tällä järjestelmällä ei voida varmistaa, että direktiivissä säädettyjä määriä noudatetaan. Vastauksessaan se lisää, että jos Alankomaiden kuningaskunta haluaa käyttää mahdollisuutta säätää fosfaatin saantia rajoittavia normeja typen saannin sijasta, sen olisi vähintäänkin esitettävä tälle uskottavat perustelut.

78. Alankomaiden hallitus toistaa kantansa, jonka mukaan typen saantia voidaan rajoittaa fosfaattinormein. Se esittää, että kun fosfaattinormit muunnetaan typpinormeiksi, on lopputuloksena se, että typpimäärä, joka Alankomaissa voidaan levittää viljelymaalle, ei ole vuosina 1998 ja 1999 ristiriidassa direktiivissä sallittujen määrien kanssa ajanjaksona, joka alkaa 20.12.1998 ja päättyy 20.12.2002. Se katsoo, että laidunmaille hyväksytty määrä, joka ylittää typelle asetetun 210 kg:n rajan, on perusteltu, kun otetaan huomioon Alankomaan laidunmaiden korkea typen imeytymisaste ja siirtyminen käyttönormijärjestelmästä hävikkinormijärjestelmään.

B *Arvio*

79. Tätä kanneperustetta tarkastellessani nojaudun osapuolten erittelyyn, jossa Alankomaissa olemassa olevat kaksi järjestelmää on erotettu toisistaan: ilmoitusvelvollisia tiloja koskeva järjestelmä ja tästä vapautettujen tilojen järjestelmä.[23]

80. Ennen osapuolten väitteiden tarkastelua on tarpeen rajata tarkoin riidan aihe. Osapuolet ovat esittäneet kantojaan siitä, ovatko Alankomaissa vuosina 2000—2003 sovellettavat toimenpiteet sopusoinnussa direktiivin kanssa. Käsiteltävänä olevan menettelyn kohteena, siten kuin se on määritelty perustellussa lausunnossa ja kanteessa, on kuitenkin se, onko Alankomaiden ensimmäinen toimenpideohjelma, joka kattaa vuodet 1995—1999, direktiivin mukainen. Toimenpiteitä, jotka toteutetaan vuosina 2000—2003 ja jotka kuuluvat toiseen toimintaohjelmaan, ei siis käsitellä.

1. Ilmoitusvelvolliset tilat

81. Kyseiset tilat kuuluvat MINAS-järjestelmän ja sen sisältämien hävikkinormien piiriin.

82. Mutta kuten olen edellä kolmannen kanneperusteen yhteydessä todennut, näillä hävikkinormeilla ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön direktiiviä, jossa edellytetään käyttönormeja. Minusta vaikuttaa siltä, että tästä seikasta seuraa, ettei neljännellä kanneperusteella ole enää merkitystä siltä osin, kuin kyse on siitä, onko ilmoitusvelvollisiin viljelmiin sovellettava järjestelmä direktiivin liitteessä III olevan 2 kohdan mukainen.

83. Direktiivin liitteessä III olevassa 1 kohdassa säädetään toimenpiteistä, jotka on sisällytettävä jäsenvaltioiden toimintaohjelmiin, ja liitteessä III olevassa 2 kohdassa mainitaan vaikutus, joka näillä toimenpiteillä on oltava karjanlannan maahan levittämiseen. Kyseisessä

23 — Alankomaiden hallitus katsoo vastauskirjelmänsä 4 kohdassa, että tämä kanneperuste on jätettävä tutkimatta siksi, että se on aineellisesti erilainen kuin perustellussa lausunnossa esitetty väite. Tältä osin riittää, kun todetaan, ettei Alankomaiden hallitus ole maininnut, miten neljäs kanneperuste eroaa perustellussa lausunnossa mainitusta.

liitteessä III olevassa 2 kohdassa säädetään, että "*näillä toimenpiteillä* varmistetaan, että jokaisella tilalla tai jokaisessa karjankasvatusyksikössä maahan kunakin vuonna käytetyn karjanlannan määrä — — ei ylitä tiettyä hehtaarikohtaista määrää — — ".[24]

84. Tarkasteltaessa direktiiviä koskevien kansallisten täytäntöönpanotoimien yhteensopivuutta liitteessä III olevan 2 kohdan kanssa käy mielestäni väistämättä ilmi, että jäsenvaltioiden toimintaohjelmiinsa sisällyttämät toimenpiteet ovat juuri niitä, jotka luetellaan direktiivin liitteessä III olevassa 1 kohdassa.

85. Koska näin ollen katson, että MINAS-järjestelmän luodessaan Alankomaiden kuningaskunta ei ole täyttänyt velvollisuuttaan sisällyttää toimintaohjelmaansa liitteessä III olevassa 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, minusta ei näytä tarpeelliselta tarkastella sitä, voidaanko mainitulla MINAS-järjestelmällä varmistaa, että direktiivin liitteessä III olevassa 2 kohdassa karjanlannan maahan levittämiselle asetettuja rajoja noudatetaan.

2. Ilmoitusvelvollisuudesta vapautetut tilat

86. Säännökset, joita sovellettiin 1.1.2001 asti ilmoitusvelvollisuudesta vapautettuihin tiloihin, olivat käyttönormeja, kuten direktiivissä edellytetään.

87. Komissio moittii kuitenkin näitä normeja kahdesta syystä. Yhtäältä se toteaa, että Alankomaiden kuningaskunta oli säätänyt fosfaattien saantia rajoittavia normeja, vaikka direktiivissä edellytettiin, että maahan levittämistä rajoittavat normit kohdistuvat typpeen, ja toisaalta se katsoo, että Alankomaissa voimassa olevissa säännöksissä sallitun maahan levitettävän karjanlannan määrä ylittää direktiivissä asetetut typen raja-arvot.

88. Mitä tulee ensimmäiseen väitteeseen, en ole samaa mieltä komission kanssa, jonka mukaan direktiivissä edellytetään, että toimenpiteiden, joilla rajoitetaan karjanlannan levittämistä, on välttämättä kohdistuttava typpeen.

89. Direktiivin liitteessä III olevassa 2 kohdassa tyydytään toteamaan, että liitteessä III olevassa 1 kohdassa säädetyillä toimenpiteillä on varmistettava, että vuosittain levitettävän karjanlannan määrä hehtaaria kohti ei sisällä yli 170 kg:aa typpeä. Direktiivissä ei vaadita, että normeissa mainitaan nimenomaisesti typen määrä, joka saadaan levittää. Riittää, että toimenpiteet, riippumatta niiden sisällöstä ja kirjoitustavasta, vaikuttavat siten, että niillä rajoitetaan karjanlannan maahan levittämistä, direktiivissä mainitut raja-arvot huomioiden.

24 — Kursivointi tässä.

90. Jos Alankomaiden kuningaskunta aikoo sitä vastoin rajoittaa karjanlannan levittämistä fosfaattien saantia koskevin normein, vaaditaan tällöin, että normien avulla voidaan varmistaa, että liitteessä III olevassa 2 kohdassa mainittuja typen enimmäismääriä noudatetaan. Näin ollen onkin tarkasteltava sitä, voidaanko Alankomaiden hallituksen esittämällä muuntomenetelmällä taata, ettei fosfaatteja koskevissa säännöksissä sallittu karjanlannan määrä merkitse edes satunnaisesti [25] sitä, että typen määrä nousee tasolle, joka on direktiivissä kielletty.

91. Tältä osin on todettava, että Alankomaiden hallituksen esittämät laskelmat perustuvat todentamattomiin väitteisiin, arvioihin ja keskiarvoihin. Se ei tarjoa minkäänlaista todistetta siitä, että laskelmissa huomioidut karjanlantatyypit vastaavat tosiasiassa niitä, joita käytännössä hyödynnetään. Se myöntää, että viljelymailla käytettävässä karjanlannassa typen ja fosfaatin suhdeluku on 2 ja että laidunmailla se on keskimäärin 2,5, mutta se ei taaskaan esitä minkäänlaista näyttöä, jonka avulla yhteisöjen tuomioistuin voisi varmistaa näiden väitteiden todenperäisyyden. Alankomaiden hallitus esittää sovellettavaksi laidunmailla käytettävän karjanlannan osalta typpi/fosfaattisuhdelukua, joka on pelkkä keskiarvo, mikä merkitsee väistämättä sitä, että osassa tapauksia suhdeluku on korkeampi kuin keskimääräinen suhdeluku, jolloin typen määrä karjanlannassa, joka saadaan Alankomaiden lainsäädännön mukaan levittää, on suurempi kuin se määrä, jonka Alankomaiden hallitus on ilmoittanut. Lopuksi on todettava, että kyseisen hallituksen esittämä laskutapa perustuu Alankomaiden maatalouden harjoittajien "käytäntöön", jolloin ei ole sellaista sitovaa normia, jonka avulla voitaisiin taata, että huomioon otetut lukuarvot pysyvät muuttumattomina tai että ne pätevät kaikilla Alankomaiden tiloilla.

92. Näin ollen minusta näyttää siltä, että Alankomaiden hallituksen ehdottamalla menetelmällä, jolla fosfaattinormit voitaisiin muuntaa typpinormeiksi, ei saada riittäviä takeita siitä, että niillä voitaisiin varmistaa, ettei karjanlannassa, joka voidaan fosfaattinormien mukaan levittää, ole sellaista määrää typpeä, että direktiivissä asetettu raja-arvo ylittyy. [26]

93. Ehdotan tämän vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Alankomaiden kuningaskunnan jättäneen täyttämättä velvoitteensa, joka seuraa 5 artiklan 4 kohdan a alakohdasta, luettuna yhdessä liitteessä III olevan 2 kohdan kanssa ja jonka mukaan sen toimintaohjelmaan sisällyttämillä toimenpiteillä on varmistettava, että jokaisella tilalla tai jokaisessa karjankasvatusyksi-

25 — Esimerkiksi sen vuoksi, että typen ja fosfaattien suhde poikkeaa siitä, mitä Alankomaat on käyttänyt laskiessaan sallittuja fosfaattitasoja ja vastaavia typen määriä.

26 — Joka tapauksessa, vaikka lähdettäisiinkin siitä, että Alankomaiden hallituksen esittämät muuntomenetelmät olisivat hyväksyttäviä, Alankomaissa sovellettavat lannoitteiden lisäystä koskevat normit eivät täytä direktiivissä asetettuja vaatimuksia. Ensinnäkin niissä ylitetään ensimmäisen toimintaohjelman aikana sallittu 210 kg:n raja. Tosiasiassa muuntomenetelmän tulos on viljelymaan osalta ja esitettyjä lukuarvoja käyttäen Alankomaiden hallituksen väittämän 200 kg:n sijasta 220 kg typpeä hehtaaria kohti. Laidunmaan osalta Alankomaiden hallitus myöntää itsekin, että sallitut määrät ylittävät typelle asetetun 210 kg:n hehtaarikohtaisen rajan.

kössä maahan kunakin vuonna käytetyn karjanlannan määrä, mukaan lukien eläinten itsensä levittämä määrä, ei ylitä direktiivissä säädettyä määrää.

— säännökset eri levittämistavoista, joiden avulla ravintoaineiden pääsyä veteen rajoitetaan.

95. Tarkastelen näitä väitteitä tässä järjestyksessä.

VI Viides kanneperuste

94. Komissio moittii Alankomaiden kuningaskuntaa siitä, ettei se ole sisällyttänyt toimintaohjelmaansa seuraavia toimenpiteitä, joista olisi pitänyt määrätä hyvästä maatalouskäytännöstä annetuissa ohjeissa:

— säännökset kausista, joina lannoitteiden levitys maahan ei ole karjanlantaa lukuun ottamatta aiheellista

— säännökset lannoitteiden käytöstä mailla, jotka sijaitsevat jyrkillä rinteillä

— säännökset lannoitteiden maahan levittämisen ehdoista virtaavien vesien läheisyydessä

A *Kausia, joina lannoitteiden maahan levittäminen ei ole karjanlantaa lukuun ottamatta aiheellista, koskevien säännösten puuttuminen Alankomaiden toimintaohjelmasta*

1. Osapuolten väitteet

96. Komissio muistuttaa, että toimintaohjelmiin on sisällyttävä direktiivin liitteen II mukaisesti säännökset kausista, joiden aikana lannoitteiden levittäminen ei ole aiheellista "sikäli kuin [nämä säännökset] liittyvät asiaan". Se toteaa, ettei Alankomaiden toimintaohjelma sisällä säännöksiä kemiallisista lannoitteista.

97. Komissio katsoo, että tällainen säännöstö kuitenkin liittyy asiaan direktiivin liitteessä II olevassa A kohdassa tarkoite-

tussa merkityksessä, koska Alankomaissa on kausia, jolloin lannoitteiden maahan levittäminen on haitallista ja sitä on näin ollen pidettävä aiheettomana.

98. Alankomaiden hallitus katsoo, että komission esittämät seikat eivät ole ainoita, jotka on otettava huomioon. Se väittää, että säännökset kausista, jolloin kemiallisten lannoitteiden maahan levittäminen ei olisi aiheellista, ovat tarpeettomia Alankomaissa, koska MINAS-järjestelmän ansiosta maanviljelijät eivät käytä lannoitteita aikana, jolloin niiden maahan levittäminen tai imeyttäminen on aiheetonta.

2. Arvio

99. Asiakirjoista käy ilmi,[27] että Alankomaiden hallitus tyytyy toteamaan, että säännökset kausista, joina lannoitteiden levittäminen ei ole aiheellista, ovat Alankomaissa tarpeettomia MINAS-järjestelmän ansiosta.

100. Näin ollen herää kysymys siitä, mitä seikkoja on tarkasteltava, jotta kyseisten toimenpiteiden hyväksymisen asiaan liittymistä voidaan arvioida.

101. Mielestäni asiaan liittymistä koskevaa vaatimusta on tarkasteltava yhdessä sen virkkeen osan kanssa, jossa todetaan, että hyvän maatalouskäytännön ohjeissa on otettava huomioon "yhteisön eri alueilla vallitsevat olosuhteet".[28] Näin kyseisessä liitteessä II luetellut toimenpiteet ovat asiaan liittyviä tai liittymättömiä sen mukaan, millaiset olosuhteet kullakin alueella vallitsevat.

102. Katson, että kuten komissio on todennut, ilmauksella "vallitsevat olosuhteet" viitataan Euroopan eri alueiden luonnonolosuhteisiin sekä maantieteellisiin ja meteorologisiin olosuhteisiin eikä kunkin jäsenvaltion lainsäädäntöön. Lainsäädännöstä ei voida sanoa, että se "vallitsee" tietyllä alueella, vaan että sitä "sovelletaan" siellä.

103. Direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan sanamuoto tukee tätä tulkintaa. Kyseisessä kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta hyväksyä toimenpiteitä, jotka koskevat lannoitteiden levittämisen rajoittamista *hyvän maatalouskäytännön mukaisesti.* Siinä mainitaan pilaantumisalttiin vyöhykkeen *ominaisuuksina* vain objektiivisia seikkoja, jotka koskevat maaperää, sen maatalouskäyttöä ja ilmastoa (maaperän tilaa, laatua ja kaltevuutta, pellon käyttöä ja maatalouskäytäntöjä, vuoroviljelyjärjestelmät mukaan lukien, sekä ilmasto-

27 — Erityisesti Alankomaiden hallituksen vastine (201—204 kohta).

28 — Direktiivin liitteessä II oleva A kohta, ranskankielinen versio.

olosuhteita, sademäärää ja kastelua). Kun direktiivissä edellytetään näin ollen alueiden tai pilaantumisherkkien vyöhykkeiden olosuhteiden tai ominaisuuksien huomioon ottamista, siinä viitataan maaperän ominaisuuksiin tai alueen ilmasto-olosuhteisiin eikä muihin seikkoihin, joilla ei ole fyysistä yhteyttä nitraattien pääsyyn veteen.

104. Katson siis, että direktiivin liitteessä II olevassa A kohdassa tarkoitettua asiaan liittymistä on tarkasteltava geologisten ja meteorologisten ominaisuuksien perusteella.

105. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa komissio on todennut, Alankomaiden hallituksen tätä kiistämättä, että ilmasto-olosuhteiden ominaispiirteenä on se, että Alankomaissa sataa runsaasti syyskuun ja tammikuun välisenä aikana. Tämän seikan johdosta on tarpeen, että valtio säätää kausista, joina lannoitteiden levittäminen ei ole aiheellista, jotta nitraateista johtuvaa vesien pilaantumista voidaan vähentää.

106. Alankomaiden hallitus ei ole osoittanut eikä edes väittänyt, että sen lainsäädäntöön olisi otettu perustellussa lausunnossa mainitun määräajan loppuun mennessä sääntöjä kausista, jolloin kemiallisten lannoitteiden maahan levittäminen ei ole aiheellista.

107. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Alankomaiden kuningaskunnan jättäneen täyttämättä velvollisuutensa, joka johtuu direktiivin 5 artiklan 4 kohdan b alakohdasta, luettuna yhdessä 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja liitteessä II olevan A kohdan kanssa, koska se ei näitä sääntöjä ole antanut.

B *Lannoitteiden käyttöä jyrkillä rinteillä sijaitsevilla mailla koskevien sääntöjen puuttuminen Alankomaiden toimintaohjelmasta*

1. Osapuolten väitteet

108. Komissio esittää, että toimenpiteitä, jotka koskevat lannoitteiden maahan levittämistä jyrkillä rinteillä sijaitsevilla mailla, ei ole hyväksytty direktiivissä asetetussa määräajassa eli 20.12.1995 mennessä.

109. Alankomaiden hallitus katsoo, että tällaisten toimenpiteiden hyväksyminen ei Alankomaissa liity asiaan direktiivissä tarkoitetussa merkityksessä. Tältä osin se esittää, että Alankomaat on maana hyvin tasainen ja että toisaalta MINAS-järjestelmä on omiaan rohkaisemaan maanviljelijöitä käyttämään lannoitteita järkevällä tavalla jyrkillä rinteillä.

2. Arvio

110. Komissio väittää, että lannoitteiden maahan levittämistä koskevien toimenpiteiden hyväksyminen on jyrkkien rinteiden osalta välttämättä asiaan liittyvää. Komissio perustelee kantaansa sillä, että direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan a alakohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan ottamaan huomioon rinteiden jyrkkyys näiden asettaessa rajoituksia lannoitteiden levittämiselle.

111. Minusta näyttää siltä, ettei tätä väitettä voida hyväksyä kahdestakaan syystä.

112. Yhtäältä tämä tulkinta tekisi merkityksettömäksi ilmaisun "sikäli kuin ne liittyvät asiaan", joka sisältyy direktiivin liitteessä II olevaan A kohtaan, ainakin 2 alakohdan osalta. Jos toimenpiteet, jotka koskevat lannoitteiden levittämistä jyrkillä rinteillä sijaitseville mailla, liittyisivät välttämättä asiaan, olisi ollut johdonmukaisempaa, että yhteisön lainsäätäjä olisi säätänyt, että jäsenvaltioiden velvollisuus hyväksyä mainittuja toimenpiteitä on ehdoton, asettamatta edellytystä, että tämän velvollisuuden on liityttävä asiaan.

113. Toisaalta on vielä mainittava, että näiden kahden direktiivin säännöksen kohde ei ole sama. Liitteessä III jäsenvaltiot velvoitetaan ottamaan huomioon maan *kaltevuus*, ei suinkaan hyväksymään sääntöjä, jotka koskisivat erityisesti maita *jyrkillä rinteillä*. Liitteeseen II sisältyy viimeksi mainittuja koskevia erityissäännöksiä. Nämä kaksi säännöstä ovat toisistaan riippumattomia: jos pilaantumisalttiilla vyöhykkeellä ei ole jyrkillä mailla sijaitsevia maita, liitteessä II mainittuja erityistoimenpiteitä ei tarvitse toteuttaa, koska ne eivät ole asiaan liittyviä. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että maan kaltevuus otetaan huomioon hyväksyttäessä toimenpiteitä, joilla pyritään rajoittamaan lannoitteiden levittämistä liitteen III mukaisesti.

114. Mielestäni on tarkasteltava sitä, onko direktiivin liitteessä II olevan A kohdan 2 alakohdassa mainittujen toimenpiteiden hyväksyminen Alankomaissa asiaan liittyvää, ennen kuin arvioidaan, onko tämä jäsenvaltio jättänyt tältä osin velvollisuutensa täyttämättä.

115. Tältä osin muistutan siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ja esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarpeelliset seikat, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta.[29]

116. On siis tarkasteltava sitä, onko komissio näyttänyt toteen, että Alanko-

29 — Ks. erityisesti asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta); asia C-157/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5699, 59 kohta); ja asia C-166/97, komissio v. Ranska, tuomio 18.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1719, 40 kohta).

maissa on asiaan liittyvää antaa säännöksiä lannoitteiden levittämisestä jyrkillä rinteillä sijaitseville maille eli että Alankomaissa on maanviljelysmaata, jota on pidettävä jyrkkänä rinteenä direktiivissä tarkoitetussa merkityksessä.

117. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa komissio on tyytynyt mainitsemaan, että prosenttiosuus, jota kaavailtiin Alankomaiden säännöstön muuttamisesta annetussa lakiehdotuksessa, on sen mielestä riittämätön. Minusta kuitenkin näyttää siltä, että koska direktiivissä ei ole mainintaa asiasta, komission olisi pitänyt mainita, millainen maan kaltevuus on katsottava jyrkäksi rinteeksi ja mistä syistä, ja tämä sen vuoksi, että yhtäältä Alankomaiden kuningaskunta voisi täyttää velvoitteet, jotka seuraavat direktiivistä, ja puolustautua tehokkaasti ja että toisaalta yhteisöjen tuomioistuin voisi arvioida väitetyn laiminlyönnin todenperäisyyttä.

118. Komissio ei lisäksi näytä myöskään toteen sitä, että Alankomaissa olisi viljelymaita, joita olisi pidettävä jyrkillä rinteillä sijaitsevina. Se tyytyy väittämään, että Alankomaiden alueella on rinteillä sijaitsevia maita. Sen lisäksi, että komissio viittaa *rinteillä sijaitseviin maihin*, vaikka direktiivissä mainitaan vain maa, joka sijaitsee *jyrkillä rinteillä*, se ei esitä minkäänlaista näyttöä, jonka avulla tämän väitteen todenperäisyys voitaisiin osoittaa.

119. Tämänhetkisten asiakirjojen valossa yhteisöjen tuomioistuin ei pysty arvioimaan, onko Alankomaissa maanviljelysmaata, jota on pidettävä jyrkillä rinteillä sijaitsevana, mikä tekisi direktiivin liitteessä II olevan A kohdan 2 alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden hyväksymisestä asiaan liittyvää.

120. Tämän seurauksena ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää tämän kanneperusteen.

C *Virtaavien vesien läheisyydessä tapahtuvaa maahan levittämistä koskevien säännösten puuttuminen Alankomaiden toimintaohjelmasta*

1. Osapuolten väitteet

121. Komissio muistuttaa, että hyvän maatalouskäytännön ohjeisiin on sisällytettävä toimenpiteitä, jotka koskevat lannoitteiden levittämistä virtaavien vesien läheisyydessä. Se toteaa, ettei se ole saanut tiedoksi, mihin toimiin Alankomaissa on ryhdytty direktiivin täytäntöönpanemiseksi tältä osin. Komissio katsoo lisäksi, että vaikka nämä toimet olisikin hyväksytty, näin ei ole tehty ennen direktiivin määräpäivää, joka oli 20.12.1995.

122. Alankomaiden hallitus vastaa, että tämän alan lainsäädäntö on jo olemassa ja

että komissio on saanut ne tiedoksi. Kyse on yhtäältä kansallisesta säännöksestä,[30] jossa kielletään lannoitepäästöt pintavesiin ja joka on ollut voimassa jo kauan ennen 20.12.1999, ja toisaalta Lozingenbesluit open teelt en veehouderij -säädöksestä, joka tämän hallituksen mukaan tuli voimaan 1.3.2000. Alankomaiden hallitus katsoo, ettei tätä lakia ole annettu myöhässä, koska direktiivissä asetettu määräaika umpeutui 20.12.1999 eikä 20.12.1995.

2. Arvio

123. Katson, ettei Alankomaiden hallituksen esittämiä väitteitä voida hyväksyä. Ensimmäisen väitteen osalta, joka perustuu *pintavesiin* kohdistuvat lannoitepäästöt kieltävään säännökseen, on todettava, että mielestäni tällaista säännöstä ei voida pitää toimenpiteenä, joka koskisi lannoitteiden levittämistä virtaavien vesien *läheisyyteen*, kuten direktiivissä edellytetään.

124. Toisen väitteen osalta, joka perustuu Lozingenbesluit open teelt en veehouderij -säädöksen hyväksymiseen, riittää, kun todetaan, että vaikka ensimmäisen toimintaohjelman toimenpiteet olisikin voitu hyväksyä viimeistään 20.12.1999, kuten Alankomaiden hallitus väittää,[31] tämä laki annettiin direktiivissä mainitun määräpäivän jälkeen. Asiakirjoista ilmenee,[32] että kyseinen laki hyväksyttiin 27.1.2000.

125. Ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Alankomaiden kuningaskunnan jättäneen hyväksymättä ennen määräajan päättymistä toimenpiteet, jotka koskevat lannoitteiden levittämistä virtaavien vesien läheisyydessä, ja jättäneen näin täyttämättä velvoitteen, joka sillä oli direktiivin 5 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla, luettuna yhdessä 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja liitteessä II olevan A kohdan 4 alakohdan kanssa.

D *Levittämismenettelyjä, joiden avulla ravintoaineiden pääsy veteen voitaisiin pitää hyväksyttävällä tasolla, koskevien säännösten puuttuminen Alankomaiden toimintaohjelmasta*

1. Osapuolten väitteet

126. Komissio toteaa, ettei sille ollut annettu kanteen nostamispäivään men-

30 — Uitvoeringsbesluitin 4 §.

31 — Näin komissio katsoo, ettei direktiivissä edellytetä, että toimenpiteet, jotka on sisällytettävä ensimmäiseen toimintaohjelmaan, on hyväksytty ennen 20.12.1995 ja saatettu voimaan ennen 20.12.1999. Alankomaiden hallitus sitä vastoin katsoo, että direktiivissä vaaditaan, että toimenpiteistä on säädetty toimintaohjelmassa ennen 20.12.1995 ja että ne on hyväksytty ennen 20.12.1999.

32 — Erityisesti vastauskirjelmän liite 4.

nessä tiedoksi todellisia täytäntöönpanotoimia, jotka koskisivat kemiallisia typpilannoitteita.

127. Alankomaiden hallitus katsoo, etteivät tällaiset toimenpiteet ole tarpeen MINAS-järjestelmän ansiosta. Se katsoo, että jokainen maanviljelijä, joka levittää karjanlantaa tai kemiallisia lannoitteita poikkeavasti tai epätäsmällisesti, ylittäen hävikkinormit, joutuu maksamaan tästä veroa. Alankomaiden hallitus väittää, että geologisten ja meteorologisten seikkojen lisäksi on otettava huomioon muitakin näkökohtia, kuten MINAS-järjestelmän olemassaolo, kun arvioidaan, ovatko liitteessä II säädetyt toimenpiteet "asiaan liittyviä".

128. Joka tapauksessa karjanlantaa koskevan lainsäädännön muutos on valmisteilla, kuten myös erityisesti kemiallisten lannoitteiden käyttöä koskevat toimenpiteet.

2. Arvio

129. Alankomaiden hallitus toteaa, etteivät kyseessä olevat toimenpiteet ole asiaan liittyviä MINAS-järjestelmän ansiosta. Se katsoo, että kyseinen järjestelmä on otettava huomioon, kun harkitaan, onko näiden toimenpiteiden toteuttaminen Alankomaissa asiaan liittyvää. Olen jo vastannut aiemmin tämän kanneperusteen ensimmäisen osan yhteydessä, että ainoastaan objektiiviset tekijät, jotka liittyvät fyysisiin, geologisiin tai meteorologisiin olosuhteisiin, voidaan ottaa huomioon arvioitaessa, ovatko direktiivin liitteessä II olevassa A kohdassa mainitut toimenpiteet asiaan liittyviä. Katson siis, että tämä Alankomaiden hallituksen väite on torjuttava.

130. Mitä tulee lainsäädännön muutoksiin, joiden väitetään olevan valmisteilla, riittää, kun muistutetaan siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.[33] Alankomaiden hallituksen esittämistä seikoista kuitenkin ilmenee,[34] ettei kemiallisia lannoitteita koskevia lainsäädäntötoimia ollut hyväksytty ennen 11.12.2000,[35] vaikka perustellussa lausunnossa mainittu määräaika päättyi joulukuussa 1999.

131. Johtopäätöksenä totean, että koska Alankomaiden kuningaskunta ei ole ennen annetun määräajan päättymistä hyväksynyt toimia, jotka koskevat kemiallisten lannoitteiden levittämistä ja erityisesti levityksen määrää ja tasaisuutta, jotta ravintoaineiden pääsy veteen voitaisiin

33 — Asia C-394/00, komissio v. Irlanti, tuomio 17.1.2002 (Kok. 2002, s. I-581, 12 kohta) ja asia C-299/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 20.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5899, 11 kohta).

34 — Alankomaiden vastine (225—228 kohta).

35 — Alankomaiden vastineen esittämispäivä.

pitää hyväksyttävällä tasolla, se on jättänyt täyttämättä velvoitteensa, joka johtuu direktiivin 5 artiklan 4 kohdan b alakohdasta, luettuna yhdessä 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja liitteessä II olevan A kohdan 6 alakohdan kanssa.

VII Kuudes kanneperuste

A *Osapuolten väitteet*

132. Komissio toteaa, että kannetta edeltävän vaiheen aikana Alankomaiden hallitus on myöntänyt, että sen politiikka, joka koski kuivaa hiekkapohjaista maaperää, ei ole ollut riittävää, ja että lisätoimenpiteet olivat tarpeen. Komission mielestä tästä seuraa, että näihin toimenpiteisiin olisi pitänyt ryhtyä direktiivin 5 artiklan 5 kohdan mukaisesti jo ensimmäisessä toimintaohjelmassa.

133. Alankomaiden hallitus katsoo, ettei direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa aseteta lisätoimenpiteiden tai vahvistettujen toimien hyväksymiselle minkäänlaista määräaikaa. Se esittää, että nämä lisätoimenpiteet astuvat voimaan direktiivissä mainitussa määräajassa eli vuonna 2003.

B *Arvio*

134. Alankomaiden hallitus ei kiistä sitä, että kuivaan hiekkapohjaiseen maaperään liittyvät toimenpiteet ovat tarpeen, jotta direktiivissä asetetut tavoitteet saavutetaan. Se tyytyy kiistämään, että kyseisiin toimenpiteisiin piti ryhtyä ensimmäisessä toimintaohjelmassa.

135. Näin ollen kysymys, johon on vastattava, koskee siis sitä, asetetaanko direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa määräaika, johon mennessä direktiivissä säädetyt lisätoimenpiteet on toteutettava, vai ei.

136. Direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on lisäksi toteutettava osana toimintaohjelmia, tarpeellisina pitämiään lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia, jos toimintaohjelmien toteuttamisen pohjalta käy ilmeiseksi, että 4 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi — — ."

137. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden säännöksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa kyseinen säännös on.[36]

138. Direktiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja tällaisen pilaantumisen estäminen vastaisuudessa. Tämän vuoksi sen 5 artiklan 1 ja 4 kohdassa on annettu tarkat määräajat toimintaohjelmien laatimiselle ja toteuttamiselle. Direktiivin 5 artiklan 6 kohdassa säädetään lisäksi, että toimintaohjelmien tehokkuuden arvioimiseksi on laadittava valvontaohjelmia. Lopuksi kyseisen artiklan 7 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on tarkasteltava uudelleen toimintaohjelmiaan, lisätoimenpiteet mukaan lukien, joka neljäs vuosi ja tarvittaessa muutettava niitä.

139. Minusta näyttää siltä, että niin näistä artikloista kuin direktiivin tavoitteistakin seuraa, että toimenpiteisiin, joihin kyseisessä säännöksessä viitataan, on ryhdyttävä heti, kun niiden tarve on todettu. Päinvastainen tulkinta johtaisi siihen, että direktiivissä sallittaisiin se, että jäsenvaltiot soveltavat lainsäädäntöä, joka ei vähennä eikä estä vesien nitraateista johtuvaa pilaantumista. Tällöin direktiivin tehokas vaikutus vaarantuisi. Mielestäni direktiivi olisi epäjohdonmukainen, jos siinä yhtäältä asetettaisiin tarkkoja määräaikoja sen 5 artiklan 4 kohdassa mainittujen toimenpiteiden hyväksymiselle ja säädettäisiin toimintaohjelmien tehokkuuden valvonnasta ja mahdollisesta muuttamisesta samalla, kun siinä toisaalta sallittaisiin se, että vesien pilaantuminen jatkuu, koska tarpeellisiin lisätoimenpiteisiin ei ole ryhdytty.

140. Tästä seuraa, että siinä tapauksessa, että jo alkuvaiheessa kävisi ilmi, että direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät riitä tämän tavoitteiden saavuttamiseen, näihin lisätoimenpiteisiin on ryhdyttävä jo ensimmäisessä toimintaohjelmassa.[37]

141. Asiakirjoista kuitenkin selviää,[38] että Alankomaiden hallitus on ollut tietoinen jo

36 — Ks. asia 337/82, St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, tuomio 21.2.1984 (Kok. 1984, s. 1051, 10 kohta); asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6857, 50 kohta) ja edellä mainittu asia komissio v. Saksa, tuomio 14.3.2002 (39 kohta).

37 — Ainoastaan silloin, kun lisätoimenpiteiden tarve on tullut ilmeiseksi toimintaohjelman toteuttamisen yhteydessä saatujen kokemusten perusteella, voidaan nämä toimenpiteet sisällyttää seuraaviin toimintaohjelmiin. Mutta myös tässä tapauksessa minusta vaikuttaa siltä, että jäsenvaltiot eivät ole vapaita päättämään, mihin toimintaohjelmaan lisätoimenpiteet sisällytetään, ja jäsenvaltioiden on otettava ne seuraavaan toimintaohjelmaan, joka hyväksytään niiden tarpeen havaitsemisen jälkeen.

38 — Maatalous-, luonnonvara- ja kalastusasioista vastaavan ministerin 6.10.1995 päivätty kirje lannoite- ja ammoniakkipolitiikasta (s. 15) ja Alankomaiden hallituksen vastaus viralliseen huomautukseen (s. 2).

alkuvaiheessa tarpeesta ryhtyä lisätoimenpiteisiin, jotka koskevat kuivia hiekkapohjaisia maita. On kuitenkin ilmeistä, ettei lisätoimenpiteitä ole sisällytetty ensimmäiseen toimintaohjelmaan.

142. Ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Alankomaiden kuningaskunnan jättäneen täyttämättä direktiivin 5 artiklan 5 kohdasta johtuvan velvoitteensa, koska se ei ole sisällyttänyt toimintaohjelmaansa lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia, jotka koskevat kuivaa hiekkapohjaista maaperää.

VIII Oikeudenkäyntikulut

143. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Alankomaiden kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Alankomaiden kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IX Ratkaisuehdotus

144. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa Alankomaiden kuningaskunnan jättäneen täyttämättä velvoitteensa, jotka seuraavat vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetusta neuvoston direktiivistä 91/676/ETY, koska se ei ole hyväksynyt tarvittavia lakeja ja hallinnollisia määräyksiä niiden velvoitteiden noudattamiseksi, jotka johtuvat kyseisen direktiivin 5 artiklan 4 kohdasta, luettuna yhdessä liitteessä III olevan 1 kohdan 2 ja 3 alakohdan ja 2 kohdan kanssa, sekä 4 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, luettuna yhdessä liitteessä II olevan A kohdan 1, 4 ja 6 alakohdan kanssa, ja 5 artiklan 5 kohdasta

2) hylkää komission kanteen siltä osin kuin siinä vaaditaan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi Alankomaiden kuningaskunnan jättäneen täyttämättä velvoitteensa, joka johtuu direktiivin 5 artiklan 4 kohdan b alakohdasta, luettuna yhdessä 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja liitteessä II olevan A kohdan 2 alakohdan kanssa, sillä perusteella, että tämä olisi jättänyt sisällyttämättä toimintaohjelmaansa sääntöjä, jotka koskevat lannoitteiden levittämistä jyrkillä rinteillä sijaitseville maille ja

3) velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.