FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 4. oktober 2001 [1]

I — Indledning

1. Dette traktatbrudssøgsmål drejer sig i det væsentlige om, hvorvidt det ved gennemførelsen af Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget [2] (herefter »direktivet«), er tilladt, i forbindelse med beregningen af den maksimale mængde gødning, der må tilføres til jorden årligt pr. hektar, at tage hensyn til de kvælstoftab, der opstår, når gødningen oplagres og spredes. Dette spørgsmål af teknisk karakter er ikke uden betydning. Det tab, der må medregnes i Forbundsrepublikken Tyskland, udgør mellem 10 og 25% af den samlede kvælstofmængde.

II — De relevante retsregler

A — »*Nitratdirektivet*«

2. Ifølge artikel 1 har direktivet til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

3. I henhold til direktivets artikel 2, litra h), forstås ved »tilførsel til jorden« »tilførsel af stoffer til jorden, enten ved spredning på jordens overflade, nedfældning i jorden, nedgravning under jordens overflade eller blanding med jordens overflade«.

4. I henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, udarbejder medlemsstaterne med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger handlingsprogrammer for sårbare zoner. Ifølge direktivets artikel 5, stk. 4, skal handlingsprogrammerne gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse. De skal bestå af »a) foranstaltningerne i bilag III [og] b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandsskab [...]«.

5. I bilag III, punkt 1, bestemmes det, at de foranstaltninger, der skal medtages i de i

1 — Originalsprog: nederlandsk.
2 — EFT L 375, s. 1.

artikel 5, stk. 4, omhandlede handlingsprogrammer, skal omfatte følgende regler:

»[...]

3) En begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der er i overensstemmelse med godt landmandsskab, og som tager hensyn til de særlige forhold i de pågældende sårbare zoner, især:

a) jordbundsforholdene, jordtypen og arealets hældning

b) klimatiske forhold, nedbør og kunstvanding

c) jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift

og skal bygge på ligevægt mellem:

i) afgrødens forventede kvælstofbehov og

ii) kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning svarende til:

— mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren)

— kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof

— tilførsel af kvælstofforbindelser fra husdyrgødning

— tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning og anden gødning.«

6. Bilag III, punkt 2, lyder således:

»Disse foranstaltninger skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug. Den fastsatte mængde pr. hektar skal være den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N. Dog kan medlemsstaterne:

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

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

— lang vækstsæson

— afgrøder, der optager meget kvælstof

— højt nedbørsoverskud i den sårbare zone

— jordbund med usædvanlig høj denitrifikationsevne.

Hvis en medlemsstat tillader andre mængder i henhold til dette litra b), underretter den Kommissionen, som undersøger medlemsstatens begrundelse herfor efter fremgangsmåden i artikel 9.«

B — *De relevante tyske retsregler*

7. Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen (bekendtgørelse om principper for god praksis ved gødning)[3] af 26. januar 1996 (herefter »Düngeverordnung«) er til dels rettet mod at gennemføre nitratdirektivet i Forbundsrepublikken Tyskland.

8. Düngeverordnungs § 3 indeholder særlige principper for staldgødning. I henhold til § 3, stk. 7, må den samlede mængde staldgødning — uafhængigt af de i § 2, § 3, stk. 1-6, og § 4 gældende principper — pr. hektar årligt fra hver virksomhed ikke overstige en samlet mængde kvælstof som følger: med hensyn til græsarealer 210 kg, og med hensyn til dyrkede arealer 210 kg indtil den 30. juni 1997 samt 170 kg fra den 1. juli 1997.

9. I henhold til Düngeverordnungs § 2, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, må der, ved tilførsel til jorden af staldgødning fra egen bedrift, ved beregningen af kvælstoftab kun medregnes tab, der svarer til det »uundgåelige tab i forbindelse med tilførslen«, indtil højst 20% af den før tilførslen beregnede mængde kvælstof.

10. I henhold til Düngeverordnungs § 4, stk. 5, skal indholdet af kvælstof i gødning fra egen bedrift, der skal tilføres jorden, beregnes på grundlag af undersøgelser eller ved anvendelse af egnede beregnings- og evalueringsmetoder eller ved anvendelse af standardværdier. I sidstnævnte tilfælde gælder i henhold til § 4, stk. 5, sidste punktum, at der ved gylle og ajle kan beregnes 10% og ved fast staldgødning 25% af de samlede mængder kvælstof i flydende husdyrgødning, som »tab i forbindelse med oplagringen«, hvis dette tab ikke indgår i de pågældende beregnings- og evalueringsmetoder eller i standardværdier.

III — **Retsforhandlinger**

11. Den 15. maj 1995 sendte Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland en første åbningsskrivelse, hvori den omtalte en række spørgsmål vedrørende gennemførelsen af direktivet i Tyskland. Den 11. juli 1997 sendte den en supplerende åbningsskrivelse. Den begrundede udtalelse af 29. september 1998 koncentrerede sig om den påståede tilsidesættelse af forplig-

3 — BGBl. 1996 I, nr. 6, s. 118.

telserne i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4, litra b)[4], og bilag III, punkt 1.2 og 2. På grundlag af de informationer, som den tyske regering var fremkommet med, besluttede Kommissionen kun at rette kritik mod Düngeverordnung, der efter dens opfattelse ikke er i overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), og bilag III, punkt 2. Den foreliggende stævning blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. april 2000.

12. Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4, litra a), og bilag III, punkt 2, i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

2) Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4 — Det fremgår af den sammenhæng, som den begrundede udtalelse indgår i, at der er tale om en skrivefejl. Kommissionen kan kun have haft til hensigt at støtte sig på direktivets artikel 5, stk. 4, litra a). I denne bestemmelse henvises der nemlig til foranstaltningerne i henhold til direktivets bilag III.

Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt påstand om frifindelse og om, at det tilpligtes Kommissionen at betale sagens omkostninger.

13. Domstolens præsident har givet Kongeriget Spanien og Kongeriget Nederlandene tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande.

IV — Anbringender og væsentlige argumenter

14. Efter Kommissionens opfattelse kan de tyske bestemmelser, sådan som de fremgår af Düngeverordnung, medføre en tilførsel til jorden af kvælstofmængder, der er højere end de mængder, som hver bedrift eller hvert husdyrbrug maksimalt må tilføre jorden årligt pr. hektar. De pågældende bestemmelser er derfor ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), og bilag III, punkt 1.3 og 2.

15. Kommissionen har henvist til, at de i direktivets artikel 5, stk. 4, nævnte handlingsprogrammer skal indeholde de foranstaltninger, der beskrives i bilag III. Under disse foranstaltninger henhører ifølge punkt 1.3 og 2 i bilaget bestemmelser om »begrænsning af tilførsel af gødning til jorden«, som skal sikre, at »den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger

en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug«. Denne bestemte mængde pr. hektar er den mængde gødning, der indeholder 170 kg N (kvælstof); under det første fireårige handlingsprogram kan medlemsstaterne dog tillade en mængde husdyrgødning, som indeholder op til 210 kg N, og i henhold til direktivets bilag III, punkt 2, andet afsnit, litra b), er det også efter udløbet af denne periode muligt at foretage afvigelser af objektive grunde.

16. Den pågældende tyske ordning medfører imidlertid, at jorden og dermed vandet eventuelt kan tilføres mere end 170-210 kg kvælstof.

17. I henhold til artikel 2, litra h), i direktivet betyder »tilførsel til jorden« »tilførsel af stoffer til jorden, enten ved spredning på jordens overflade, nedfældning i jorden, nedgravning under jordens overflade eller blanding med jordens overflade«. Den tyske lovregulering tillader imidlertid, som det fremgår af Düngeverordnungs § 2, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, og § 4, stk. 5, at der ved tilførsel til jorden af staldgødning inden for visse grænser medregnes »uundgåelige tab« og — ved gylle og ajle samt ved fast staldgødning — »tab i forbindelse med oplagringen«. Fradragsmuligheden medfører, at en bestemt procentsats af kvælstofmængden anses for at være et »normalt« tab som følge af kvælstoffordampning.

18. I denne forbindelse overses det imidlertid ifølge Kommissionen, at en stor del af kvælstofmængden, der således blandes med luften, herefter falder ned på jorden eller vandet, og således er med til at forurene vandet. Direktivet har imidlertid til formål at nedbringe vandforureningen, der ifølge direktivet skal forstås som direkte eller indirekte udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget.

19. Kommissionen anfører videre, at den højst tilladte kvælstofmængde til brug for »tilførsel til jorden« er præceptivt fastsat i direktivet, og at det ikke er muligt at foretage fradrag. Der er i direktivet ikke noget retligt grundlag for at tage højde for tab i forbindelse med tilførselsprocessen.

20. Direktivet skelner ikke mellem begyndelsen og afslutningen af tilførselsprocessen. I henhold til direktivets ordlyd og formål er det afgørende kriterium således mængden af kvælstof, der tilføres jorden, dvs. den mængde, der spredes på jordens overflade, nedfældes i jorden, nedgraves under jordens overflade eller blandes med jordens overflade. Direktivet henviser ikke til den mængde, der trænger ned i jorden, men til den mængde, der tilføres jorden.

21. Kommissionen har indrømmet, at de forskellige sprogversioner af bilagets bilag III, punkt 2, ikke er fuldstændig ens. I den tyske version anvendes vendingen »auf den Boden ausgebrachte Dungmenge« (»gødningsmængder, der tilføres jorden«), hvilket på sin vis er en pleonasme, da artikel 2, litra h), definerer udtrykket »Ausbringen« (»tilførsel«) som »Aufbringen auf den Boden« (»anbringelse på jorden«). Udtrykket »auf den Boden« bruges altså to gangen. Det samme gælder for den engelske versions vedkommende. I bilag III, punkt 2, tales der om »manure applied to the land«, og definitionen i artikel 2, litra h), lyder: »land application: means the addition of materials to land [...]«. I den franske version af bilag III tales der om »quantité d'effluents d'élevage épandue«, og definitionen i artikel 2, litra h), lyder: »épandage: l'apport au sol de matières [..]«. De italienske formuleringer lyder: »quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno« og »per »applicazione al terreno«, si intende l'apporto di materiale al terreno«. I den spanske version tales der om »la cantidad de estiércol aplicada a la tierra« og »»aplicación sobre el terreno«: la incorporación de sustancias al mismo«.

22. En sammenligning af disse sprogversioner viser da ifølge Kommissionen, at det, på trods af de indbyrdes forskelle, og den mangel på sammenhæng, der endda kan konstateres inden for én og samme sproglige affattelse, normalt må være tidspunktet for tilførselsprocessen, der er afgørende for beregningen. Det afgørende er derimod ikke det tidspunkt, hvor kvælstoffet allerede befinder sig i jorden, dvs. på eller i jordbunden. Denne fortolkning er i overensstemmelse med ordningens formål.

23. Den tyske regering, der for så vidt støttes af de intervenerende medlemsstater, har gjort indsigelse mod Kommissionens opfattelse og fremført en række argumenter støttet på direktivets ordlyd, formål og systematik. Ifølge den tyske regering er det i overensstemmelse med direktivet at medregne kvælstoftab; desuden har Kommissionen selv givet medlemsstaterne det indtryk, at den tillod dette fradrag.

V — Bedømmelse

24. Svaret på det juridiske spørgsmål, sagen drejer sig om, nemlig om der ved beregningen af højst tilladte kvælstofmængde kan tages hensyn til de uundgåelige tab, afhænger i det væsentlige af svaret på et andet spørgsmål, nemlig *hvilket tidspunkt* der skal anvendes ved beregningen af den højst tilladte mængde på fra 170 til 210 kg kvælstof. Spørgsmålet er, om det afgørende tidspunkt, sådan som Kommissionen mener, er det tidspunkt, hvor kvælstoffet befinder sig i husdyrgødningen, eller, sådan som Tyskland og de intervenerende medlemsstater har gjort gældende, det tidspunkt, hvor kvælstoffet rent faktisk trænger ned i jorden. Det er ubestridt, at medlemsstaterne ikke selv kan bestemme, hvilken metode grænseværdierne skal beregnes efter. Målemetoden og måletidspunktet må fastslås på objektiv, enslydende og identisk vis i hele Fællesskabet.

25. Efter min opfattelse har Kommissionen i tilstrækkelig grad påvist, at det afgørende tidspunkt for beregningen af højst tilladte kvælstofmængde, henset til direktivets ordlyd, formål og sammenhæng, er det tidspunkt, hvor husdyrgødningen — og dermed kvælstoffet — rent faktisk tilføres jorden, og ikke det tidspunkt, hvor kvælstoffet befinder sig på eller endog allerede i jorden, dvs. under jordens overflade.

26. Direktivets tekst indeholder kun få oplysninger om, hvorledes medlemsstaterne skal fastslå den højst tilladte mængde kvælstof i »den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden« i bilag III, punkt 2's forstand. I artikel 2, litra h), defineres »tilførsel« som »tilførsel af stoffer til jorden, enten ved spredning på jordens overflade, nedfældning i jorden, nedgravning under jordens overflade eller blanding med jordens overflade«. En undersøgelse af de forskellige sprogversioner, som Kommissionen har henvist til, giver ikke noget klarere billede.

27. Den tyske regering har under sagen gjort gældende, at det følger af anvendelsen af førnutidsformen (o.a.: den tyske version af direktivet) i bilag III, punkt 2, at der ved beregningen også kan tages højde for de emissionstab, der opstår, inden kvælstoffet rent faktisk falder ned på jorden. Jeg deler dog Kommissionens opfattelse af, at direktivet på ingen måde skelner mellem begyndelsen og afslutningen af tilførselsprocessen. Tilførselstidspunktet præciseres ikke. Det kan være det tidspunkt, hvor husdyrgødningen nedfældes i jorden, men det kan også være fasen inden.

28. Da ordlyden i bilag III, punkt 2, ikke er entydig, skal bestemmelsen fortolkes i lyset af de mål, direktivet forfølger, og den sammenhæng, det indgår i [5].

29. Inden for Fællesskabet er nitrater fra landbruget hovedårsagen til, at vandet forurenes fra diffuse kilder. Direktivet, der er støttet på EF-traktatens artikel 130 S (nu artikel 175 EF), har til formål at begrænse vandforurening forårsaget eller fremkaldt af disse kilder og undgå yderligere forurening. Herved vil man beskytte menneskers helbred, de levende ressourcer og vandøkosystemerne samt sikre anden rimelig anvendelse af vand [6].

30. Hvad angår kortlægningen af det vand, der er berørt af forureningen, henviser direktivet til grænseværdien på 50 mg/l efter direktiv 75/440/EØF [7]. Målingen af vandforurening forårsaget af nitrater fra landbruget er vanskelig og afhænger af forskellige faktorer. Omfanget af forureningen af grundvandet hænger for eksempel sammen med jordens struktur, de dyrkede afgrøder og den årstid, hvor

5 — Fast retspraksis, jf. den nylig afsagte dom af 14.6.2001, sag C-191/99, Kvaerner, Sml. I, s. 4447, præmis 30.

6 — Jf. femte og sjette betragtning til direktivet.

7 — Rådets direktiv af 16.6.1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne, EFT L 194, s. 26. Dette direktiv blev afløst af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, EFT L 327, s. 1.

målingen gennemføres. Således har tør sand- og løsjord større tilbøjelighed til at udvaskes end ler- og mosejord; de forskellige afgrøder optager ikke nitrater i ens omfang; forureningen er større på regnfulde årstider end i tørre perioder; og malkekøer producerer væsentlig mere kvælstof end svin til kødfremstilling gør.

31. Direktivet tilstræber derfor heller ikke at harmonisere de relevante nationale retsregler, men derimod at tilvejebringe de nødvendige midler til sikring af, at vand inden for Fællesskabet beskyttes mod forurening med nitrater, som stammer fra landbruget [8]. Disse midler er fastlæggelse af regler i overensstemmelse med godt landmandsskab, som gælder for al det vand, der er udsat for forureningen, samt gennemførelse af handlingsprogrammer med foranstaltninger for sårbare zoner. Direktivet er udformet således, at medlemsstaterne kan anvende det forskelligt på en række punkter [9].

32. På et enkelt punkt giver direktivet imidlertid ikke medlemsstaterne nogen skønsbeføjelse. Hvad angår forurening med nitrater, der stammer fra husdyrgødning, opstilles der en entydig, absolut grænseværdi. I bilag III, punkt 2, siges det klart, at de foranstaltninger, medlemsstaterne træffer, i hvert fald skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, ikke overstiger 170 kg kvælstof pr. hektar. I henhold til bilag III, punkt 2, litra a), kan medlemsstaterne under det første fireårige handlingsprogram tillade en mængde husdyrgødning, som indeholder op til 210 kg.

33. Den nederlandske, den tyske og den spanske regering har henvist til tre elementer i direktivets regulering, der giver mulighed for at tillade afvigende mængder eller medregne kvælstoftab i forbindelse med beregningen af maksimumsmængden. De fremførte argumenter er imidlertid ikke overbevisende.

34. I sit interventionsindlæg har den nederlandske regering påberåbt sig direktivets bilag III, punkt 2, litra b). I henhold til denne bestemmelse er det tilladt at fastsætte andre mængder, såfremt de ikke hindrer opfyldelsen af de formål, der er angivet i artikel 1, og der ligger objektive kriterier til grund for dem — f.eks. lang vækstsæson, afgrøder, der optager meget kvælstof, højt nedbørsoverskud i den sårbare zone eller jordbund med usædvanlig høj denitrifikationsevne. Der er imidlertid ikke tvivl om, at den generelle fradragsordning i henhold til Düngeverordnung

8 — Jf. dom af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603, præmis 39.

9 — Dommen i Standley-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 37-39.

ikke opfylder disse objektive kriterier. Desuden skal en medlemsstat, der tillader en anden mængde, underrette Kommissionen herom. Det er ikke fremgået under sagen, at Forbundsrepublikken Tyskland skulle have efterkommet sin underretningspligt i henhold til direktivets bilag III, punkt 2, andet afsnit, litra b), sidste punktum, hvad angår Düngeverordnungs § 2, stk. 1, sidste punktum, og § 4, stk. 5.

35. Under henvisning til ligevægtsprincippet i direktivets bilag III, punkt 1.3, der også er opstillet i Düngeverordnung, har den tyske regering afvist Kommissionens argument om, at der ikke tages hensyn til kvælstof, der fordamper og falder ned på jorden igen og således er med til at forurene vandet.

36. Ifølge den tyske regering opnås kvælstofligevægten ikke så meget ved, at det kvælstof, som afgrøderne har brug for, på et eller andet tidspunkt har befundet sig i husdyrgødningen, men derimod ved, at kvælstoffet på tilførselstidspunktet rent faktisk stadig fremkommer i den fastsatte dosering. Det afgørende er derfor den mængde kvælstofmængde, der rent faktisk trænger ned i jorden. Kun denne mængde kan nå frem til afgrødernes rødder og dermed dække det beregnede kvælstofbehov. De enkelte afgrøders kvælstofbehov kan ifølge regeringen kun beregnes, hvis der ved ligevægtsberegningen tages højde for de forskellige tab ved ammoniakfordampning — samt for kvælstoftilførsel ved nedfald.

37. I henhold til Düngeverordnungs § 4, stk. 1, punkt 2, skal der i forbindelse med beregning af afgrøders gødningsbehov medregnes nedfald af kvælstof, der i første omgang kan fratrækkes i forbindelse med oplagringen og tilførslen til jorden (tab ved oplagring og tilførsel). Medregningen af kvælstofnedfaldet udligner således det omstridte fradrag af kvælstoftab og sikrer, at der i praksis ikke sker nogen overskridelse af direktivets grænseværdier. På denne måde opnås direktivets formål; dette sker blot ikke allerede på grundlag af Düngeverordnungs § 4, stk. 5, og § 2, stk. 1, men derimod ved disse bestemmelsers samspil med Düngeverordnungs § 4, stk. 1, punkt 2.

38. Efter min opfattelse er dette argument uholdbart, både set ud fra direktivets systematik og Düngeverordnung selv.

39. Direktivets princip om kvælstofligevægt betyder, at der ved fastlæggelsen af foranstaltningerne til bedst mulig

bekæmpelse af forureningen ikke kun tages hensyn til generelle lokale forhold, som f.eks. klimatiske forhold, men også til ligevægten mellem afgrødernes kvælstofbehov og kvælstoftilførsel. Kvælstoffet kan enten stamme fra jorden eller tilføres som gødning i form af husdyrgødning, kunstgødning eller anden form for gødning. Ligevægtsberegningen forudsætter, at der på videnskabelig vis tages højde for afgrødernes behov, og at de forskellige kvælstoftilførsler styres så nøjagtigt som muligt. Da visse afgrøder har behov for meget kvælstof, og den naturlige tilførsel fra jorden eller ved nedbør er lille, kan ligevægtsberegningen under visse omstændigheder rent faktisk medføre, at det er tilladt at tilføre mere end 170 og/eller 210 kg kvælstof årligt pr. hektar.

40. Dette er imidlertid ikke nok til at begrunde fradragsordningen i Düngeverordnung. For det første forbyder direktivets bilag III, punkt 2 — uafhængigt af, hvor stort det yderligere behov for kvælstofforbindelser fra gødning måtte være — tilførsel af gødning i større mængder end den højst tilladte mængde på 170 eller 210 kg kvælstof. De krav, som foranstaltningerne i forbindelse med de handlingsprogrammer, der beskrives i direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), ifølge bilag III, punkt 1, skal opfylde, skal nemlig sikre, at den gødningsmængde, der tilføres hvert år, ikke overstiger den i bilag III, punkt 2, nævnte mængde.

41. For det andet tillader Düngeverordnung et fast fradrag på fra 10 til 25%, der er uafhængigt af ligevægten mellem kvælstofbehov og kvælstoftilførsel til afgrøderne i en bestemt zone. Som Kommissionen har fremført i replikken, tager ordningen ikke hensyn til de særlige konkrete forhold. Det kan tænkes, at der i en konkret situation faktisk ikke sker noget eller kun et lille tab ved fordampning i forbindelse med tilførsel eller oplagring, hvorimod Düngeverordnung tillader et større fradrag. Düngeverordnungs § 2, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, opstiller en fast regel, hvorefter »uundgåelige tab« kun vedrører tab ved fordampning af den staldgødning, der findes på oplagringsstedet. Der knyttes ikke nogen forbindelse til ligevægtsberegningen i § 4, stk. 2. Den pågældende bestemmelse tillader således at fratrække tab, også selv om de ikke måtte være begrundet set ud fra den konkrete kvælstofligevægt. Dette gælder også for gylle, ajle og fast staldgødning som omhandlet i Düngeverordnungs § 4, stk. 5. I henhold til denne bestemmelse kan der tages højde for fra 10 til 25% tab, hvis dette tab ikke indgår i de pågældende beregnings- og evalueringsmetoder eller i standardværdierne. Der tales ikke om nogen sammenhæng med kvælstofligevægten.

42. Den spanske regering har henvist til bestemmelsen om kvælstofligevægt i bilag III, punkt 1.3, litra c), nr. ii), sidste led. I forbindelse med kvælstofligevægten kan der tages hensyn til den kvælstoftil-

førsel, der hidrører fra kunstgødning *og anden gødning*. Efter den spanske regerings opfattelse kan der ved »anden gødning« generelt tænkes på det atmosfæriske nedfald af ammoniak, der f.eks. stammer fra kunstgødning samt affald og spildevand fra byerne. Det atmosfæriske nedfald skal reguleres på generel vis. Ud fra et teknisk synspunkt synes en regulering, der kun tager hensyn til husdyrgødning, nemlig ikke berettiget.

43. Det er rigtigt, at medlemsstaterne ifølge denne bestemmelse ved kvælstofligevægten skal tage hensyn til alle former for gødning. Som Kommissionen med rette har bemærket, påvirker dette imidlertid ikke vurderingen af grænseværdierne i henhold til direktivets bilag III, punkt 2. Denne bestemmelse vedrører nemlig udelukkende *husdyrgødning*, dvs. ekskrementer fra kvæg, ikke andre mulige former for gødning, der ligeledes indeholder nitrater og forurener vand.

44. Efter min opfattelse har Kommissionen derfor med rette kritiseret den tyske ordning. Düngeverordnung udelukker ikke en forhøjelse af den højst tilladte kvælstofmængde, der nævnes i bilag III, punkt 2. Den tyske regering har ikke kunnet påvise, at det under alle omstændigheder er udelukket at overskride den højst tilladte mængde på 170 og/eller 210 kg. Hvis fællesskabslovgiver havde ønsket, at der skulle tages hensyn til kvælstoftab ved beregningen af den højeste mængde husdyrgødning, der må tilføres årligt pr. hektar, skulle dette have været fastlagt udtrykkeligt i direktivet. Da det imidlertid ikke er sket, kan medlemsstaterne ikke ensidigt sætte maksimumsgrænserne op. Den højst tilladte mængde skal derfor beregnes således, at der inkluderes tab ved oplagring af staldgødning og de uundgåelige tab ved tilførsel af gylle og ajle. Dette tab kan ikke lægges oven i maksimumsgrænsen på 170 og/eller 210 kg, men skal indgå i denne mængde.

45. Denne konklusion støttes af en række supplerende argumenter.

46. For det første støttes denne fortolkning af definitionen af udtrykket »forurening« i direktivets artikel 2, litra j). Ifølge denne er »forurening« ikke blot direkte, men også indirekte udledning i vandmiljøet af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget. En indirekte udledning kan ske, når de kvælstofmængder, der er fordampet, igen falder ned på eller i jorden. Denne fortolkning opfylder bedst direktivets målsætning om at begrænse vandforureningen.

47. Desuden er det ikke klart, hvorfor Düngeverordnung går ud fra tab på fra 10 til 25%. Den tyske regering har anført, at disse faste satser bygger på videnskabelige facts, men maksimumsprocentsatserne underbygges ikke konkret. Hvis medlemsstater selv kan fastlægge procentsatser, der kan tages hensyn til ved beregningen af den maksimale mængde kvælstof, opstår der fare for, at den eneste absolutte grænseværdi, som direktivet indeholder, prisgives, hvilket vil begrænse direktivets effektive virkning.

48. Faren for, at der opstår indbyrdes afvigende procentsatser, er endnu større, hvis hver medlemsstat efter eget forgodtbefindende fastlægger, hvilke tabskriterier der kan tages hensyn til. Den tyske regerings bemærkning om, at også andre medlemsstater medregner tab ved fordampning, og at satserne i Düngeverordnung ikke er overdrevne i forhold til andre medlemsstaters ordninger, kan naturligvis ikke være noget argument for, at fradragsordningen i Düngeverordnung er i orden. At andre medlemsstater eventuelt overskrider de maksimale kvælstofmængder i henhold til direktivet, kan på ingen måde begrunde, at Forbundsrepublikken Tyskland tilsidesætter direktivets bestemmelser.

49. Den ensidige fastlæggelse af en fast margin kan desuden foranledige bedrifter til ikke at være særligt påpasselige med de kvælstoftab, der følger af oplagring og tilførsel af husdyrgødningen. Den margin, som Düngeverordnung tillader, er nemlig teknisk set ubegrænset. Det nationale miljø kan derved blive mere belastet end absolut nødvendigt, og dette sker ligeledes på bekostning af direktivets effektive virkning.

50. En fortolkning som af den tyske regering hævdede passer desuden heller ikke til den tendens, der i dag er til at bekæmpe uheldige miljøpåvirkninger omfattende og set som en helhed i stedet for på isoleret vis. I henhold til direktivets bilag III, punkt 2, skal grænseværdien årligt pr. hektar beregnes »for hver bedrift eller hvert husdyrbrug«. Det bedste beregningssystem ville være at gå ud fra gødningskredsløbet på en bedrift. Herved ville man også tage hensyn til andre tabsfaktorer, der indtræder indtil tidspunktet for tilførslen, såsom tab i staldene og ved spredningen. Det forhold, at direktivet ikke tager hensyn til kvælstoftab, der opstår efter gødningstilførslen, har ingen betydning i denne forbindelse.

51. En strikt fortolkning er desuden i overensstemmelse med EF-traktatens princip om, at der skal gribes ind mod forurening så tæt ved kilden som muligt [10]. Dette betyder her, at bekæmpelsen af vandfor-

10 — Jf. artikel 174, stk. 2, EF.

urening med nitrat skal påbegyndes så tidligt som muligt. Selv om det kun sker på indirekte vis, medvirker det forhold, at den højst tilladte husdyrgødning beregnes fra oplagringen og ikke først fra det tidspunkt, hvor gødningen tilføres, dog hertil.

52. Jeg skal nu komme ind på Kommissionens fremgangsmåde, der kritiseres på to punkter. For det første har den tyske og den spanske regering henvist til, at Kommissionens holdning i denne sag ikke svarer til den opfattelse, som dens repræsentanter fremførte på et møde den 11. april 2000 i den »nitratkomité«, der var blevet oprettet på grundlag af direktivet. På dette møde antydede Kommissionen i et mundtligt indlæg og et arbejdspapir, som den fremlagde, at den arbejdede med et forslag til harmonisering af beregningen af kvælstoftab. På dette møde nåede »nitratkomitéen« desuden til den konklusion, at det ved beregningen af grænseværdierne i bilag III, punkt 2, ikke er nødvendigt at tage hensyn til ammoniakemissionen fra husdyrgødningen, i det omfang denne ikke rent faktisk tilføres jorden.

53. Som den tyske regering har måttet indrømme i duplikken, var der imidlertid ikke tale om, at Kommissionen på det pågældende møde den 11. april 2000 fremkom med en officiel stillingtagen til et forslag om harmonisering. På mødet drøftede man udelukkende problemstillingen om kvælstoftab og de mulige beregningsmetoder. Også uafhængigt af dette har Kommissionen med rette henvist til, at diskussionsindlæg, som dens tjenester fremsætter i komitéen, ikke giver mulighed for på sikker vis at fastslå, hvad Kommissionen anser for at være tilladt, fællesskabsretligt set. De løsningsforslag, som Kommissionen fremsætter i komitéen, binder den naturligvis ikke retligt set.

54. Det samme gælder med de nødvendige modifikationer også for den tyske regerings argument om, at det kan udledes af en skrivelse af 3. december 1997 fra Kommissionens Generaldirektorat »Miljø« til Forbundsrepublikken Tysklands Faste Repræsentation, at Kommissionen har billiget tabsreguleringen i Düngeverordnung. Denne skrivelse var en reaktion på en drøftelse af fortolkningen af bilag III, punkt 2, der skete på et møde, som »nitratkomitéen« afholdt den 12. juni 1997. Skrivelsen kan ikke på nogen måde binde Kommissionen i sagen. Dette ville i øvrigt heller ikke hjælpe Forbundsrepublikken Tyskland ret meget. Det skal desuden bemærkes, at skrivelsen i første række vedrører de tab, som opstår efter gødningstilførslen, og at Kommissionen heri bekræfter, at de mængder, der nævnes i direktivet, skal forstås som mængder »ved udgang fra lager«.

VI — Forslag til afgørelse

55. På grundlag af disse forhold foreslår jeg Domstolen at

a) fastslå, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 4, litra a), og bilag III, punkt 2, i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget

b) pålægge Forbundsrepublikken Tyskland at betale sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, og

c) bestemme, at Kongeriget Spanien og Kongeriget Nederlandene bærer deres egne omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4.