JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
4 päivänä lokakuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen keskeinen kysymys on se, onko vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annettua neuvoston direktiiviä 91/676/ETY [2] (jäljempänä direktiivi) täytäntöönpantaessa sallittua ottaa huomioon lannan varastoinnista ja levittämisestä aiheutuva typpihävikki maahan kunakin vuonna käytetyn karjanlannan hehtaarikohtaista enimmäismäärää laskettaessa. Tämä luonteeltaan tekninen kysymys ei ole merkityksetön. Saksan liittotasavallassa mukaan hävikkinä voidaan ottaa huomioon 10—25 prosenttia typen kokonaismäärästä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Nitraattidirektiivi*

2. Direktiivin tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja vastaisuudessa tällaisen pilaantumisen estäminen.

3. Direktiivin 2 artiklan h kohdassa säädetään, että direktiivissä "maahan levittämisellä" tarkoitetaan "aineiden lisäämistä maahan joko levittämällä niitä maan pinnalle, ruiskuttamalla niitä maan sisään, sijoittamalla niitä maan pinnan alle tai sekoittamalla niitä maan pintakerrosten kanssa".

4. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi laadittava toimintaohjelmia pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten. Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaan toimintaohjelmat toteutetaan neljän vuoden kuluessa niiden laatimisesta. Niissä on oltava "a) liitteessä III tarkoitetut toimenpiteet" sekä "b) ne toimenpiteet, joista jäsenvaltiot ovat määränneet 4 artiklan mukaisesti laadituissa hyvän maatalouskäytännön ohjeissa — — ".

5. Liitteessä III olevassa 1 kohdassa säädetään, että toimenpiteissä, jotka on sisällytettävä 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitet-

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 — EYVL L 375, s. 1.

tuihin toimintaohjelmiin, on oltava sääntöjä, jotka koskevat:

i) viljelykasvien ennakoitu typen tarve,

» — —

ja

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

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

a) maaperän tilan, laadun ja kaltevuuden;

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

b) ilmasto-olosuhteet, sademäärän ja kastelun;

— maaperässä olevan orgaanisen typen nettomineralisaation tuloksena muodostuvaa typen määrää,

c) pellon käytön ja maatalouskäytännöt, mukaan lukien vuoroviljelyjärjestelmät, joka perustuu seuraavien seikojen väliseen tasapainoon:

— karjanlannasta peräisin olevien typpiyhdisteiden saantia,

— keinolannoitteista ja muista lannoitteista peräisin olevien typpiyhdisteiden saantia."

6. Liitteessä III oleva 2 kohta kuuluu seuraavasti:

"2. 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. Nämä määrät on vahvistettava siten, että ne eivät vaaranna 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista, ja ne on voitava perustella puolueettomin perustein, kuten esimerkiksi:

— pitkä kasvuajat,

— suuria typpimääriä kuluttavat kasvustot,

— pilaantumisalttiin alueen suuri nettosademäärä,

— maaperät, joiden denitrifikaatiokapasiteetti on poikkeuksellisen suuri.

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

B *Asiaa koskeva Saksan lainsäädäntö*

7. Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen[3] (hyvien lannoituskäytäntöjen periaatteista annettu asetus; jäljempänä Düngeverordnung), joka annettiin 26.1.1996, koskee osaksi nitraattidirektiivin täytäntöönpanoa Saksan liittotasavallassa.

8. Düngeverordnungin 3 § sisältää tilalla tuotettua karjanlantaa koskevia erityisiä periaatteita. Sen 3 §:n 7 momentissa säädetään, että 2 §:ssä, 3 §:n 1—6 momentissa ja 4 §:ssä säädettyjen periaatteiden soveltamista rajoittamatta lannanlevityksen suurimmat sallitut typen kokonaismäärät tilaa ja vuotta kohden ovat seuraavat: laidunmaalla 210 kg sekä peltomaalla 30.6.1997 saakka 210 kg ja 1.7.1997 alkaen 170 kg.

9. Düngeverordnungin 2 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan tilalla tuotettua karjanlantaa maahan levitettäessä on sallittua ottaa huomioon typpihävikki, joka johtuu "maahan levittämiseen kiinteästi kuuluvasta hävikistä", kuitenkin enintään 20 prosenttia levittämiseen lasketusta typen kokonaismäärästä.

10. Düngeverordnungin 4 §:n 5 momentin mukaan maahan levitetyn tilalla tuotetun lannan pitoisuus on laskettava tutkimuksen perusteella taikka tiettyjen hyväksyttyjen laskenta- ja arviointimenetelmien tai ohjearvojen perusteella. Jälkimmäistä tapausta varten 4 §:n 5 momentin viimeisessä virkkeessä säädetään, että karjanlannassa esiintyvän typen kokonaismäärästä voidaan vähentää "varastointihävikkinä" 10 prosenttia (lietelanta ja lantavesi) ja 25 prosenttia (kiinteä lanta), jollei kyseistä määrää ole otettu huomioon vahvistetuissa laskenta- ja arviointimenetelmissä tai ohjearvoissa.

III Asian käsittelyn vaiheet

11. Komissio lähetti Saksan liittotasavallalle 15.5.1995 ensimmäisen virallisen huomautuksen, jossa tuotiin esille joitakin seikkoja, jotka koskevat direktiivin täytäntöönpanoa Saksan liittotasavallassa. Komissio lähetti 11.7.1997 täydentävän virallisen huomautuksen. Perustellussa lausunnossa, joka lähetettiin 29.9.1998,

3 — BGBl. 1996, osa I, nro 6, s. 118.

keskityttiin direktiivin 5 artiklan 4 kohdan b alakohtaan[4] ja liitteessä III olevan 1 kohdan 2 alakohtaan ja 2 kohtaan perustuvien velvoitteiden väitettyyn noudattamatta jättämiseen. Saksan hallituksen esittämien tietojen perusteella komissio päätti keskittyä arvostelussaan Düngeverordnungiin, joka ei sen mukaan ollut direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja liitteessä III olevan 2 kohdan mukainen. Nyt käsiteltävänä oleva kanne saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 28.4.2000.

12. Kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kaikkia direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja liitteessä III olevan 2 kohdan noudattamisen edellyttämiä säännöksiä;

2) velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4 — Perustellun lausunnon asiayhteydestä ilmenee, että kyse on laadintavaiheen virheestä. Komissiolla ei voinut olla muuta tarkoitusta kuin viitata direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohtaan. Tässä säännöksessä viitataan nimittäin direktiivin liitteessä III säädettyihin toimenpiteisiin.

Saksan liittotasavalta vaatii, että kanne on hylättävä ja komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi Espanjan kuningaskunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan Saksan liittotasavallan vaatimuksia.

IV Oikeudelliset perusteet ja tärkeimmät perustelut

14. Komissio on sitä mieltä, että Saksan lainsäädäntö voi Düngeverordungissa säädetyiltä osin johtaa siihen, että lantaa levitetään maahan siten, että ylitetään lannoitemäärä, jonka jokainen tila ja jokainen karjankasvatusyksikkö saa hehtaaria kohti ja kunakin vuonna levittää maanpintaan. Tästä syystä asianomaiset säännökset eivät ole sen mukaan direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan sekä liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan ja 2 kohdan mukaisia.

15. Komissio palauttaa mieliin, että direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen toimintaohjelmien on sisällettävä liitteessä III luetellut toimenpiteet. Osa toimenpiteistä koskee tässä liitteessä olevan 1 kohdan 3 alakohdan ja 2 kohdan mukaan "lannoitteiden maahan levittämisen rajoittamista", ja niillä on taattava, että "maahan kunakin vuonna käytetyn karjanlan-

nan määrä, mukaan lukien eläinten itsensä levittämä määrä, ei ylitä tiettyä hehtaarikohtaista määrää". Tämä hehtaarikohtainen määrä on lantamäärä, joka sisältää 170 kg N (typpeä), vaikka jäsenvaltiot voivat ensimmäisessä nelivuotisessa toimintaohjelmassa sallia jopa 210 kg typpeä sisältävän lantamäärän, ja myös sen jälkeen direktiivin liitteessä III olevan 2 kohdan toisen alakohdan b alakohdassa säädetään, että puolueettomille perusteille rakentuvat poikkeukset ovat mahdollisia.

16. Asiaa koskeva Saksan oikeus johtaa kuitenkin siihen, että typpeä voi joutua maanpintaan ja sitä kautta vesiin enemmän kuin 170—210 kg.

17. Direktiivin 2 artiklan h kohdassa "maahan levittämisellä" tarkoitetaan "aineiden lisäämistä maahan joko levittämällä niitä maan pinnalle, ruiskuttamalla niitä maan sisään, sijoittamalla niitä maan pinnan alle tai sekoittamalla niitä maan pintakerrosten kanssa". Saksan oikeuteen kuuluvan Düngeverordnungin 2 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä ja 4 §:n 5 momentissa sallitaan kuitenkin, että tilalla tuotettua karjanlantaa käytettäessä otetaan tietyin rajoituksin huomioon "maahan levittämiseen kiinteästi kuuluva hävikki" tai vastaavasti lietelantaa ja lantavettä sekä kiinteää lantaa käytettäessä "varastointihävikki". Hävikkien tiettyä prosenttiosuutta typen kokonaismäärästä pidetään typen haihtumisesta johtuvana "normaalina" hävikkinä.

18. Komission mielestä tällöin sivuutetaan kuitenkin se seikka, että ilmaan karkaavat typpimäärät joutuvat suurelta osin takaisin maanpintaan ja vesiin ja myötävaikuttavat siten osaltaan vesien pilaantumiseen. Direktiivillä pyritään kuitenkin estämään vesien pilaantuminen, millä direktiivissä tarkoitetaan maataloudesta peräisin olevien typpiyhdisteiden päästämistä vesiin sekä suoraan että välillisesti.

19. Komissio väittää lisäksi, että direktiivissä vahvistetaan typen ehdoton sallittu enimmäismäärä, joka saadaan levittää "maahan" ilman vähennysmahdollisuutta koskevia säännöksiä. Direktiivi ei tarjoa oikeusperustaa maahan levittämisen aikana syntyneen hävikin huomioimiseksi.

20. Sen mielestä direktiivissä ei mitenkään erotella "maahan levittämisen" alkamis- ja päättymisajankohtaa. Ratkaiseva arviointiperuste, joka on pääteltävissä direktiivin sanamuodosta ja tavoitteesta, on sen mukaan typen määrä, joka on lisätty maahan levittämällä maan pinnalle, ruiskuttamalla maan sisään, sijoittamalla maan pinnan alle tai sekoittamalla maan pintakerrosten kanssa. Direktiivissä ei viitata määrään, joka on tosiasiallisesti päätynyt maan sisään, vaan siihen määrään, joka joutuu maanpintaan.

21. Komissio myöntää, että direktiivin liitteessä III olevan 2 kohdan eri kieliversiot eivät ole täysin yhtenevät. Saksalaisessa versiossa käytetään ilmaisua "die auf den Boden ausgebrachte Düngmenge" ("maahan levitetyn karjanlannan määrä"). Kyse on tietyssä mielessä turhasta toistosta, sillä 2 artiklan h kohdassa "Ausbringen" ("maahan levittäminen") määritellään ilmaisulla "Aufbringen auf den Boden — — " ("aineiden lisääminen maahan"). Ilmaisua "auf den Boden" käytetään näin ollen kahdesti. Sama pätee englanninkieliseen versioon. Sen liitteessä III olevassa 2 kohdassa on kyseessä "manure applied to the land", ja 2 artiklan h kohdassa annettu määritelmä on "land application: means the addition of materials to land — — ". Ranskankielisen version liitteessä III on kyseessä "quantité d'effluents d'élevage épandue" ja 2 artiklan h kohdassa annetaan määritelmä "épandage: l'apport au sol de matières — — ". Italiankielisen version sanamuodot ovat peräkkäin esitettyinä "quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno" ja "per 'applicazione al terreno', si intende l'apporto di materiale al terreno" ja espanjankielisessä versiossa ne ovat "la cantidad de estiércol aplicada a la tierra" ja "'aplicación sobre el terreno': la incorporación de sustancias al mismo".

22. Näiden kieliversioiden vertailun perusteella komissio tekee sen johtopäätöksen, että huolimatta eri kieliversioiden välisistä eroista ja jopa yhdessä ja samassa kieliversiossa havaittavasta epäjohdonmukaisuudesta laskennallisesti ratkaisevana hetkenä on yleisesti ottaen pidettävä maahan levittämisen ajankohtaa. Ratkaiseva ei ole se hetki, jolloin typpeä jo esiintyy maassa, toisin sanoen maanpinnassa tai maan sisässä. Tämä tulkinta on sopusoinnussa säädöksen tavoitteen kanssa.

23. Saksan hallitus, jota tältä osin tukevat väliintulevat jäsenvaltiot, kiistää komission näkemyksen tietyillä direktiivin sanamuotoon, tarkoitukseen ja järjestelmään liittyvillä perusteluilla. Typpihävikin ottaminen mukaan laskuihin on sen mukaan direktiivin mukainen, ja komissio antoi sen mukaan sen vaikutelman, että se myös sallii tällaisen laskuihin ottamisen.

V Asian arviointi

24. Käsiteltävänä oleva oikeuskysymys, joka koskee sitä, saadaanko typen enimmäismääriä laskettaessa ottaa huomioon väistämätön hävikki, on itse asiassa riippuvainen toisesta kysymyksestä, nimittäin siitä, *minä ajankohtana* typen sallittu enimmäismäärä eli 170—210 kg on laskettava. Kysymys on siitä, onko ratkaiseva hetki se, jolloin typpi on vielä lannoitteessa, kuten komissio väittää, vai se, jolloin typpi on jo tosiasiallisesti tunkeutunut maan sisään, kuten Saksan liittotasavalta ja väliintulevat jäsenvaltiot väittävät. Riidatonta on, että jäsenvaltiot eivät voi päättää itsenäisesti, miten rajaksi vahvistettu arvo lasketaan. Mittausmenetelmä ja mittaushetki on määritettävä puolueettomasti ja koko yhteisössä yhtenäisellä ja yhtäpitävällä tavalla.

25. Mielestäni komissio on osoittanut riittävän pitävästi, että kun otetaan huomioon direktiivin sanamuoto, tavoite ja asiayhteys, typen sallitun enimmäismäärän laskemisen kannalta ratkaiseva on se hetki, jolloin lannoitetta ja sen mukana typpeä tosiasiallisesti vasta levitetään, eikä se hetki, jolloin typpi on jo maanpinnassa tai peräti maan sisässä eli maanpinnan alla.

26. Direktiivin sanamuoto antaa vain vähän viitteitä siitä, millä tavalla jäsenvaltioiden on vahvistettava typen sallittu enimmäismäärä, jota säädellään sen mukaan, mikä on liitteessä III olevassa 2 kohdassa tarkoitettu "maahan käytetyn karjanlannan määrä". "Maahan levittäminen" tarkoittaa direktiivin 2 artiklan h kohdassa annetun määritelmän mukaan "aineiden lisäämistä maahan joko levittämällä niitä maan pinnalle, ruiskuttamalla niitä maan sisään, sijoittamalla niitä maan pinnan alle tai sekoittamalla niitä maan pintakerrosten kanssa". Eri kieliversioiden, joihin komissio viittaa, tutkiminen ei selvennä asiaa.

27. Saksan hallitus on asiaa käsiteltäessä väittänyt, että koska liitteessä III olevan 2 kohdan ilmaisu "käytetty määrä" on menneen ajan muodossa, laskuissa voidaan ottaa huomioon myös päästöhävikit, joita esiintyy ennen kuin typpi on tosiasiallisesti päätynyt maanpinnan tasalle. Olen kuitenkin samaa mieltä komission kanssa siitä, että direktiivissä ei mitenkään erotella maahan levittämisen päättymis- ja alkamisajankohtaa. Maahan lisäämisen ajankohtaa ei tarkenneta. Se voi olla lannan ruiskuttaminen maan sisään mutta myös sitä edeltävä vaihe.

28. Koska liitteessä III olevan 2 kohdan sanamuoto ei ole yksiselitteinen, säännös on tulkittava ottamalla huomioon direktiivin tavoitteet ja asiayhteys. [5]

29. Pääasialliset yhteisön vesiä pilaavat hajanaisista lähteistä tulevat aineet ovat maataloudesta peräisin olevia nitraatteja. Direktiivillä, joka perustuu EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 175 artikla), pyritäänkin vähentämään tai estämään tällaisten lähteiden suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista. Näin suojellaan ihmisten terveyttä ja eläviä luonnonvaroja ja vesiekosysteemejä ja turvataan veden muu oikeutettu käyttö. [6]

30. Pilaantumisalttiiden vesien määrittelemiseksi direktiivissä viitataan direktiivissä 75/440/ETY rajaksi vahvistettuun arvoon 50 mg/l. [7] Maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen mittaaminen on hankalaa ja riippuu eri tekijöistä. Se, missä määrin pohjavesi pilaantuu, riippuu muun muassa maaperän rakenteesta, viljelykasveista ja mittausajankohdan vuodenajasta. Kuivat

5 — Vakiintunut oikeuskäytäntö. Ks. äskettäinen asia C-191/99, Kvaerner, tuomio 14.6.2001, Kok. 2001, s. I-4447, 30 kohta.

6 — Ks. direktiivin viides ja kuudes perustelukappale.

7 — Jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista 16 päivänä kesäkuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/440/ETY (EYVL L 194, s. 26). Tämä direktiivi on korvattu yhteisön vesipolitiikan puitteista 23 päivänä lokakuuta 2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/60/EY (EYVL L 327, s. 1).

hiekka- ja lössimaat ovat näin ollen alttiimpia huuhtoutumiselle kuin savi- ja turvemaat, erilaiset viljelykasvit eivät kuluta nitraattia yhtä paljon, sateisina vuodenaikoina pilaantuminen on merkittävämpää kuin kuivina vuodenaikoina ja lypsylehmien typentuotanto on tuntuvasti suurempi kuin lihaporsaiden.

31. Direktiivissä ei näin ollen pyritä tätä alaa koskevien jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamiseen, vaan säätämään sellaisista tarpeellisista keinoista, joiden avulla yhteisössä voidaan taata vesien suojelu maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta. [8] Tämä keinovarasto koostuu hyvän maanviljelykäytännön ohjeista, jotka koskevat kaikkia pilaantumisalttiita vesiä, sekä sellaisten toimintaohjelmien täytäntöönpanosta, jotka sisältävät pilaantumisalttiita vyöhykkeitä koskevia toimenpiteitä. Direktiivin luonteen vuoksi jäsenvaltiot voivat soveltaa sitä joiltakin osin eri tavoin. [9]

32. Yhdessä suhteessa jäsenvaltioille ei kuitenkaan jätetä direktiivissä lainkaan harkinnanvaraa. Kun kyse on karjanlannasta peräisin olevien nitraattien aiheuttamasta pilaantumisesta, direktiivissä vahvistettu raja-arvo on yksiselitteinen ja ehdoton. Liitteessä III olevassa 2 kohdassa todetaan selvästi, että jäsenvaltioiden totuttamilla toimenpiteillä on joka tapauksessa taattava, että maahan kunakin vuonna levitetyn karjanlannan määrä ei ylitä raja-arvoa, joka on 170 kg typpeä hehtaaria kohti. Liitteessä III olevan 2 kohdan a alakohdan mukaan ne voivat sallia ensimmäisessä nelivuotisessa toimintaohjelmassa enintään 210 kg sisältävän lantamäärän.

33. Alankomaiden, Saksan ja Espanjan hallitukset ovat osoittaneet direktiivin järjestelmässä kolme seikkaa, joiden perusteella enimmäismäärää laskettaessa voitaisiin sallia poikkeavat määrät tai vähentää typpihävikit. Esitetyt perustelut eivät saa minua kuitenkaan vakuuttuneeksi.

34. Alankomaiden hallitus on vedonnut väliintulossaan direktiivin liitteessä III olevan 2 kohdan b alakohtaan. Tämän säännöksen mukaan muut määrät ovat sallittuja, jos 1 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttamista ei estetä ja ne täyttävät puolueettomat arviointiperusteet, joita ovat pitkät kasvuajat, suuria typpimääriä kuluttavat kasvustot, pilaantumisalttiin alueen suuri nettosademäärä ja maaperän poikkeuksellisen suuri denitrifikaatiokapasiteetti. On kuitenkin täysin epäilyksetöntä, että Düngeverordnungin sisältämä yleinen vähentämistä koskeva sääntö ei täytä näitä puolueettomia arviointipe-

8 — Ks. asia C-293/97, Standley ym., tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2603, 39 kohta).

9 — Ibidem, 37—39 kohta.

rusteita. Jäsenvaltion, joka sallii poikkeavan määrän, on lisäksi ilmoitettava asiasta komissiolle. Asiaa käsiteltäessä ei ole ilmennyt, että Saksan liittotasavalta olisi täyttänyt liitteessä III olevan 2 kohdan b alakohdan viimeisen virkkeen mukaisen ilmoittamisvelvollisuutensa, joka koski Düngeverordnungin 2 §:n 1 momentin viimeistä virkettä ja 4 §:n 5 momenttia.

35. Viitaten direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan tasapainoperiaatteeseen, jollainen on myös Düngeverordnungissa, Saksan hallitus kiistää komission perustelun, jonka mukaan haihtunutta typpeä, joka palaa maanpintaan ja pahentaa siten osaltaan vesien pilaantumista, ei ole otettu huomioon.

36. Typpitasapainoa ei saavuteta Saksan hallituksen mukaan niinkään silloin, kun lannoite ajankohdasta riippumatta sisältää kasvien tarvitseman typen, vaan pikemminkin silloin, kun se sisältää säädetyn määrän typpeä siinä vaiheessa, kun lannoite tosiasiallisesti levitetään maahan. Ratkaisevaa on näin ollen maaperään tosiasiallisesti päätyneen typen määrä. Ainoastaan tämä määrä voi päästä kasvien juuriin asti ja tyydyttää siten ennakolta vahvistetun typen tarpeen. Saksan hallituksen mukaan kasveihin lisättävä typen määrä voidaan laskea oikein ainoastaan, kun tasapainoa laskettaessa otetaan huomioon ammoniakin haihtumisesta aiheutuva hävikki ja toisaalta typen saanti laskeumien mukana.

37. Düngeverordnungin 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan laskeumina tuleva typpi, joka voidaan tältä osin vähentää varastointi- ja levittämisvaiheessa (varastointi- ja levittämishävikki), on otettava laskuihin mukaan kasvien lannoitteen tarvetta määritettäessä. Kun tämä laskeumina tuleva typpi lasketaan mukaan, typpihävikkien riidanalainen vähennys korjautuu, ja täten varmistetaan, että direktiivin mukaisia raja-arvoja ei tosiasiallisesti ylitetä. Saksan hallitus on sitä mieltä, että tällöin saavutetaan direktiivin tavoite, eikä Düngeverordnungin 4 §:n 5 momenttia ja 2 §:n 1 momenttia tule näin ollen tulkita erillään vaan nämä säännökset on tulkittava yhdessä Düngeverordnungin 4 §:n 1 momentin 2 kohdan kanssa.

38. Tämä perustelu ei mielestäni kestä tarkastelua, kun lähtökohtana ovat direktiivin järjestelmä ja Düngeverordnung itsessään.

39. Direktiivin sisältämä typpitasapainon periaate merkitsee sitä, että määritettäessä toimenpiteitä, joilla pilaantumista voidaan

torjua mahdollisimman hyvin, otetaan huomioon paitsi ilmasto-olosuhteiden tapaiset yleiset paikalliset olosuhteet myös tasapaino, joka vallitsee kasvien typen tarpeen ja kasveihin kulkeutuvan typen välillä. Typpi voi olla ensinnäkin peräisin maaperästä, ja toiseksi se voi kulkeutua karjanlannan, keinolannoitteiden tai muiden lannoitteiden mukana. Tasapainon laskeminen edellyttää, että viljelykasvien tarvitsemat määrät lasketaan tieteellisesti, ja lisäksi, että typen eri kulkeutumistapoja valvotaan mahdollisimman tarkasti. Koska joillakin viljelykasveilla on suuri typen tarve ja maaperästä peräisin olevan tai laskeumina tulevan typen luonnollinen saanti on vähäinen, tasapainon laskentatavasta saattaa joissakin olosuhteissa todellakin seurata, että typpeä voidaan lisätä maahan kunakin vuonna enemmän kuin 170 tai 210 kg hehtaaria kohti.

40. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä Düngeverordnungin vähentämistä koskevan säännön oikeutukseksi. Ensinnäkin direktiivin liitteessä III olevan 2 kohdan mukaan karjanlannan mukana typpeä ei saa kulkeutua sallittua enimmäismäärää enemmän eli yli 170 tai 210 kg, vaikka lannoitteiden mukana tulevien typpiyhdisteiden lisätarve voi olla hyvinkin suuri. Liitteessä III olevan 1 kohdan mukaiset vaatimukset, jotka direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin toimintaohjelmiin kuuluvien toimenpiteiden on täytettävä, on nimittäin tarkoitettu joka tapauksessa takaamaan se, että maahan kunakin vuonna lisätyn karjanlannan määrä ei ylitä liitteessä III olevan 2 kohdassa säädettyjä määriä.

41. Toiseksi Düngeverordnungissa sallitaan 10—25 prosentin kiinteämääräinen vähennys riippumatta tasapainosta, joka asianomaisella alueella vallitsee typen tarpeen ja kasveille kulkeutuvan typen välillä. Kuten komissio on vastauksessaan todennut, tässä säännössä ei millään tavoin oteta huomioon erityisiä olosuhteita. On ajateltavissa, että käytännön tilanteessa hävikkiä ei esiinny levitettäessä tai varastoitaessa itse asiassa lainkaan tai juuri lainkaan, kun taas Düngeverordnungissa sallitaan suurempi vähennys. Düngeverordnungin 2 §:n 1 momentin 2 kohdan viimeinen virke sisältää kiinteän säännön, jossa "maahan levittämiseen kiinteästi kuuluvilla hävikeillä" tarkoitetaan ainoastaan tilalla tuotetun lannoitteen varastointipaikassa esiintyvää haihtumista. Sillä ei ole yhteyttä 4 §:n 2 momentin tasapainoperiaatteeseen. Tämän säännöksen perusteella hävikit voidaan nimittäin ottaa huomioon ilman, että ne ovat käytännön typpitasapainon kannalta perusteltuja. Sama pätee myös Düngeverordnungin 4 §:n 5 momentissa tarkoitettuun lietelantaan, lantaveteen ja kiinteään lantaan. Tämän säännöksen perusteella on sallittua ottaa huomioon 10—25 prosentin suuruinen hävikki, jos tätä määrää ei ole huomioitu hyväksytyissä laskenta- ja arviointitavoissa tai ohjearvoissa. Sillä ei ole mitään yhteyttä typpitasapainoon.

42. Espanjan hallitus on muistuttanut liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan c alakohdan ii alakohdan viimeisen luetelmakohdan typpitasapainosäännöksestä. Tasapainoa laskettaessa voidaan ottaa

huomioon keinolannoitteista *ja muista lannoitteista* peräisin olevien typpiyhdisteiden saantia vastaava typen kulkeutuminen. Espanjan hallituksen mukaan näillä "muilla lannoitteilla" voidaan ymmärtää ammoniakkipäästöjä, jotka yleisesti ottaen tapahtuvat ilmakehän kautta, esimerkiksi kun ne ovat peräisin keinolannoitteista, kaupunkijätteestä tai kaupungin jätevedestä. Se väittää, että laskeumista ilmakehässä on säänneltävä yleisesti. Ilmakehään varastoitumisen sääntelyä ei tunnu teknisesti perustellulta rajoittaa ainoastaan karjanlantaan.

43. On aivan totta, että tämän säännöksen perusteella jäsenvaltioiden on otettava huomioon nämä kaikki lannoitteet toteuttaessaan typpitasapainoa koskevia toimenpiteitä. Kuten komissio on oikein huomauttanut, tällä seikalla ei ole kuitenkaan merkitystä arvioitaessa direktiivin liitteessä III olevan 2 kohdan mukaisia raja-arvoja. Tämä säännös koskee nimittäin yksinomaan *karjan*lantaa, toisin sanoen karjan sontaa ja virtsaa, eikä muita mahdollisia lannoitteita, jotka nekin sisältävät nitraatteja ja pilaavat vesiä.

44. Komissio on sen vuoksi mielestäni oikeassa arvostellessaan Saksan säännöksiä. Düngeverordnungissa ei suljeta pois liitteessä III olevassa 2 kohdassa ilmoitettujen sallittujen enimmäismäärien ylittämistä. Saksan hallitus ei ole pystynyt osoittamaan, että kaikissa olosuhteissa on suljettu pois se mahdollisuus, että sallittu enimmäismäärä eli 170—210 kg ylitetään. Jos yhteisön lainsäätäjän tarkoitus olisi ollut se, että maahan kunakin vuonna käytetyn karjanlannan hehtaarikohtaista enimmäismäärää laskettaessa typpihävikit otetaan huomioon, tämä olisi direktiivissä tullut nimenomaisesti todeta. Koska näin ei ole tehty, jäsenvaltio ei voi korottaa enimmäisarvoja yksipuolisesti. Enimmäismäärä on sen vuoksi laskettava ottamalla huomioon lannan varastointihävikki ja ne väistämättömät hävikit, joita esiintyy, kun lietelantaa ja lantavettä levitetään pellolle. Näitä hävikkejä ei saa lisätä 170—210 kg:n sallittuihin enimmäismääriin, vaan ne on sisällytettävä niihin.

45. Jotkin lisäperustelut tukevat tätä johtopäätöstä.

46. Ensinnäkin tätä tulkintaa tukee direktiivin 2 artiklan j kohdassa annettu "pilaantumisen" määritelmä. Sillä tarkoitetaan maatalouslähteistä peräisin olevien typpiyhdisteiden suoraa mutta myös välillistä päästämistä vesiympäristöön. Päästäminen on välillistä, jos haihtumalla karanneet typpimäärät palaavat maahan. Tämä tulkinta on eniten direktiivin tavoitteen, eli vesien pilaantumisen vähentämisen, mukainen.

47. Ei ole myöskään selvää, minkä vuoksi Düngeverordnungin lähtökohtana ovat 10—25 prosentin suuruiset hävikit. Saksan hallitus on esittänyt, että nämä kiinteämääräiset arvot perustuvat tieteellisiin tietoihin, mutta näitä enimmäisprosenttiosuuksia ei ole lainkaan konkreettisesti perusteltu. Jos typen enimmäismäärää laskettaessa huomioon otettavat prosenttiosuudet olisivat jäsenvaltioiden määritettävissä, vaarana olisi, että ainoasta ehdottomasta direktiivissä säädetystä rajaarvosta alettaisiin livetä, mikä haittaisi direktiivin tehokasta vaikutusta.

48. Erilaisten prosenttilukujen vaara olisi vielä suurempi, jos jokainen jäsenvaltio määrittäisi itsenäisesti, mitä hävikkitekijöitä voidaan ottaa huomioon. Saksan hallituksen esittämä huomautus, että myös muut jäsenvaltiot ottavat haihtumishävikit huomioon ja että Düngeverordnungin arvot eivät ole muiden jäsenvaltioiden sääntelyyn verrattuina liioiteltuja, ei tietenkään kelpaa perusteluksi, jolla Düngeverordnungin vähentämistä koskeva sääntö voidaan pelastaa. Se, että muut jäsenvaltiot mahdollisesti ylittävät direktiivissä sallitut typen enimmäismäärät, ei voi mitenkään oikeuttaa sitä, että Saksan liittotasavalta ei noudata direktiivin säännöksiä.

49. Kun yksipuolisesti vahvistetaan kiinteämääräinen vaihteluväli, tiloja ei myöskään kannusteta suurempaan huolellisuuteen lannan varastoinnista ja levittämisestä aiheutuvien typpihävikkien suhteen. Düngeverordnungissa sallittu vaihteluväli on nimittäin teknisesti rajoittamaton. Kansalliseen ympäristöön voi tällöin kohdistua suurempi rasitus kuin on ehdottoman välttämätöntä, mikä haittaa myös direktiivin tehokasta vaikutusta.

50. Lisäksi Saksan hallituksen esittämän kaltainen tulkinta ei tule kysymykseen myöskään siitä syystä, että nykyisin suuntauksena on se, ettei kielteisiä ympäristövaikutuksia torjuta yksitellen vaan kokonaisvaltaisesti ja kattavasti. Direktiivin liitteessä III olevan 2 kohdan mukaan hehtaarikohtainen ja vuosikohtainen raja lasketaan "jokaista tilaa tai jokaista karjankasvatusyksikköä" varten. Paras järjestelmä olisikin se, että laskujen lähtökohdaksi otettaisiin tilan sisäinen lannoitekierto. Tällöin otettaisiin huomioon myös muut hävikkien ajankohdat ennen maahan levittämistä, kuten navetassa ja maahan levittämisen aikana esiintyvät hävikit. Asiaan ei vaikuta se, että direktiivissä ei oteta huomioon typpihävikkejä, jotka esiintyvät sen jälkeen, kun lannoite on lisätty maahan.

51. Suppea tulkinta on lisäksi sen perustamissopimuksen periaatteen mukainen, että ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä. [10] Tämä tarkoittaa

10 — Ks. EY 174 artiklan 2 kohta.

tässä tapauksessa sitä, että nitraatista aiheutuvan vesien pilaantumisen torjumiseen on ryhdyttävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tätä edesauttaa se, vaikka vain epäsuorasti, että karjanlannan sallittu enimmäismäärä lasketaan lähtien varastointipaikasta eikä maahan lisäämisestä.

52. Tehtäväkseni jää vielä tarkastella komission kantaa, jota on arvosteltu kahdessa suhteessa. Ensinnäkin Alankomaiden ja Espanjan hallitukset ovat viitanneet siihen, että komission asiaa käsiteltäessä esittämä kanta ei vastaa sitä näkemystä, jonka komission edustajat toivat esille direktiivin nojalla perustetun nitraattikomitean 11.4.2000 pidetyssä kokouksessa. Tässä kokouksessa komissio oli esittänyt työasiakirjan ja välittänyt näin sen vaikutelman, että se valmisteli ehdotusta typpihävikkien laskentatapojen yhdenmukaistamiseksi. Lisäksi nitraattikomitea tuli niiden mukaan siihen tulokseen, että liitteessä III olevan 2 kohdan mukaisten raja-arvojen laskemisessa ei tarvitse ottaa huomioon myöskään ammoniakkipäästöä, joka on peräisin karjanlannasta, jota ei ole tosiasiallisesti lisätty maahan.

53. Kuten Saksan hallitus on joutunut omassa vastauksessaan myöntämään, mainitussa 11.4.2000 pidetyssä kokouksessa ei ollut kuitenkaan kyse komission yhdenmukaistamisehdotukseen ilmaisemasta virallisesta kannasta. Kokouksen kuluessa tuotiin esille ainoastaan typpihävikkien ongelmallisuus ja keskusteltiin siitä, mitä mahdollisia ratkaisuja kokous voisi tarjota typpihävikkien laskemiseen. Komissio on sitä paitsi esittänyt aivan oikein, että puheenvuorot, joita sen edustajat komiteassa käyttivät, eivät osoittaneet varmasti, mitä se pitää yhteisön oikeuden perusteella sallittavana. Ratkaisut, joita se ehdotti komiteassa, eivät luonnollisestikaan sido komissiota oikeudellisesti.

54. Sama pätee soveltuvin osin Saksan hallituksen perusteluun, jonka mukaan komission ympäristöasioiden pääosaston lähettämästä kirjeestä, joka oli päivätty 3.12.1997 ja osoitettu Saksan liittotasavallan edustustolle, voitiin päätellä, että komissio salli Düngeverordnungin vähentämistä koskevan säännön. Tämä kirje oli jatkoa nitraattikomiteassa 12.6.1997 käytyyn keskusteluun, joka koski liitteessä III olevan 2 kohdan tulkintaa. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kirje ei voi sitoa komissiota millään tavalla. Lisäksi siitä ei olisi Saksan liittotasavallalle juuri mitään etua. Mainittakoon täydellisyyden vuoksi, että vaikka kirje koskee ensisijaisesti hävikkejä, jotka esiintyvät sen jälkeen, kun lanta on levitetty maahan, komissio vahvistaa siinä, että direktiivissä säädetyt määrät on ymmärrettävä laskettaviksi "varastointipaikasta alkaen".

VI Ratkaisuehdotus

55. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

a) toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY 5 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja liitteessä III olevan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan

b) velvoittaa Saksan liittotasavallan yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti korvaamaan oikeudenkäyntikulut

c) toteaa, että Espanjan kuningaskunta ja Alankomaiden kuningaskunta vastaavat yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti omista oikeudenkäyntikuluistaan.