FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT LEENDERT A GEELHOED

föredraget den 4 oktober 2001 [1]

I — Inledning

1. Den centrala frågan i detta fördragsbrottsförfarande är huruvida det vid genomförandet av rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket [2] (nedan kallat direktivet), vid beräkningen av högsta tillåtna mängd stallgödsel som per hektar årligen får spridas på marken, är tillåtet att beakta kväveförluster till följd av lagring och spridning av gödsel. Denna fråga, som är av teknisk karaktär, är inte utan betydelse. Den förlust som får beaktas i Förbundsrepubliken Tyskland uppgår till 10—25 procent av den totala mängden kväve.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Nitratdirektivet*

2. Direktivet har enligt artikel 1 till syfte att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening.

3. I artikel 2 h föreskrivs att "spridning på mark" innebär "tillförsel av ämnen till marken genom spridning på markytan, nedmyllning i marken, nedgrävning under markytan eller genom blandning med markens ytjordlager".

4. Enligt artikel 5.1 skall medlemsstaterna för att uppnå de syften som anges i artikel 1 upprätta åtgärdsprogram för känsliga områden. Enligt artikel 5.4 i direktivet skall åtgärdsprogrammen genomföras inom fyra år från det att de upprättades. De skall omfatta "a) åtgärderna i bilaga 3" och "b) de åtgärder som medlemsstaterna har angett i sina riktlinjer för god jordbrukssed enligt artikel 4...".

5. I punkt 1 i bilaga 3 föreskrivs att de åtgärder som skall tas med i de åtgärds-

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192.

program som avses i artikel 5.4 skall omfatta följande regler:

"...

3. att begränsa spridning på mark av gödselmedel enligt god jordbrukssed och med beaktande av det känsliga områdets egenskaper, särskilt i fråga om

a) markbeskaffenhet, jordtyp och lutning,

b) klimatförhållanden, nederbörd och bevattning,

c) markanvändning och jordbruksmetoder, inbegripet växtföljd, och med utgångspunkt från en balans mellan

i) grödans beräknade kvävebehov,

och

ii) kvävetillförseln till grödorna från jorden och från gödselmedel motsvarande

— den mängd kväve som finns i jorden vid den tidpunkt då grödans kvävebehov ökar väsentligt (återstående mängder vid slutet av vintern),

— det kväve som tillförs via nettomineraliseringen av jordens förråd av organiskt kväve,

— tillförseln av kväveföreningar via stallgödsel,

— tillförsel av kväveföreningar via handelsgödsel och annat gödselmedel."

6. Punkt 2 i bilaga 3 lyder såsom följer:

"2. Dessa åtgärder skall säkerställa att den mängd stallgödsel som för varje åtgärd eller djurbesättning årligen sprids på marken, inbegripet det som djuren själva tillför, inte överskrider en viss mängd per hektar.

Den fastställda mängden per hektar skall vara den mängd gödsel som innehåller 170 kg N. Dock får medlemsstaterna

a) under det första fyraåriga åtgärdsprogrammet tillåta en mängd gödsel som innehåller högst 210 kg N,

b) under och efter det första fyraåriga åtgärdsprogrammet fastställa andra mängder än de ovan angivna. Dessa mängder skall fastställas på ett sådant sätt att det inte inverkar på möjligheten att uppnå de syften som anges i artikel 1 och skall bestämmas med utgångspunkt från objektiva kriterier, exempelvis

— lång vegetationsperiod,

— grödor med stor kväveupptagningsförmåga,

— högt nederbördsöverskott i det känsliga området,

— jordar med exceptionellt stor denitrifikationskapacitet.

Om en medlemsstat tillåter en annan mängd enligt b, skall den underrätta kommissionen, som skall granska om åtgärden är berättigad enligt det förfarande som anges i artikel 9."

B — *Den tyska lagstiftning som är av relevans*

7. Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen [3] (förordning om principerna för god sed vid gödsling, nedan kallad Düngeverordnung) av den 26 januari 1996 syftar bland annat till att genomföra nitratdirektivet i Förbundsrepubliken.

8. 3 § i Düngeverordnung omfattar särskilda principer för stallgödsel. I 3 § sjunde stycket föreskrivs, utan att det påverkar de principer som föreskrivs i 2 §, 3 § första till och med sjätte styckena och 4 §, att ett företag per hektar och år inte får överskrida följande totala mängd kväve vid spridning av stallgödsel: för betesmark 210 kg, för odlingsbar mark 210 kg till den 30 juni 1997, och 170 kg från och med den 1 juli 1997.

9. Enligt 2 § första stycket sista meningen i Düngeverordnung är det tillåtet att vid spridning av stallgödsel, beakta kväveförluster som en följd av "oundvikliga förluster vid spridningen på marken", med högst 20 procent av den totala beräknade mängden kväve.

10. Enligt 4 § femte stycket i Düngeverordnung skall kvävehalten i stallgödsel som skall spridas beräknas på grundval av undersökningar eller med tillämpning av vissa erkända beräknings- och värderingsmetoder eller genom riktvärden. Vad beträffar sistnämnda fall föreskrivs i 4 § femte stycket sista meningen att avdrag kan göras med 10 procent för gödselvatten, och för gödsel i fast form med 25 procent av den totala mängden kväve i avföring från djur "som lagringsförlust", om inte denna mängd har beaktats i de omnämnda beräknings- och värderingsmetoderna eller i riktvärdena.

III — Förfarandet

11. Den 15 juni 1995 skickade kommissionen en första formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland där ett antal frågor beträffande direktivets genomförande i Förbundsrepubliken togs upp. Den 11 juli 1997 skickade kommissionen en kompletterande underrättelse. Det motiverade yttrandet, som skickades den 29 september 1998, fokuserade på det förmodade åsidosättande av de förpliktel-

3 — BGBl. 1996, I, nr 6, s. 118.

ser som följer av artikel 5.4 b[4], och av punkterna 1.2 och 2 i bilaga 3 till direktivet. På grundval av den information som den tyska regeringen tillhandahållit, beslöt kommissionen att under det fortsatta förfarandet rikta kritik uteslutande mot Düngeverordnung, som inte ansågs vara förenlig med förpliktelserna i artikel 5.4 a och punkt 2 i bilaga 3 till direktivet. Förevarande ansökan om att väcka talan inkom till domstolens kansli den 28 april 2000.

12. Sökanden har yrkat att domstolen skall

1) fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket, genom att inte vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att följa artikel 5.4 a i direktivet och punkt 2 i bilaga 3 till direktivet,

2) förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.

4 — Av sammanhanget i det motiverade yttrandet framgår att det här är fråga om ett redaktionellt fel. Kommissionen kunde endast ha haft för avsikt att åberopa artikel 5.4 a i direktivet, då sistnämnda bestämmelse hänvisar till åtgärderna i bilaga 3 till direktivet.

Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att talan skall ogillas och att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

13. I detta förfarande har domstolens ordförande tillåtit att Konungariket Spanien och Konungariket Nederländerna intervenerar till stöd för Förbundsrepubliken Tyskland.

IV — Grunder och huvudargument

14. Kommissionen anser att det tyska regelverket såsom detta fastslagits i Düngeverordnung kan leda till att gödsel sprids på marken i en omfattning som överskrider den högsta mängd gödselmedel som varje jordbruks- och boskapsskötselföretag årligen får släppa ut på marken per hektar. De ifrågavarande bestämmelserna anses därför inte vara förenliga med artikel 5.4 a i direktivet och punkterna 1.3 och 2 i bilaga 3 till direktivet.

15. Kommissionen har erinrat om att de åtgärdsprogram som avses i artikel 5.4 i direktivet skall omfatta åtgärderna i bilaga 3. I enlighet med punkterna 1.3 och 2 i denna bilaga avser en del av dessa åtgärder bestämmelser om "att begränsa spridning på mark av gödselmedel", varigenom det skall säkerställas att "den mängd stallgödsel som för varje gård eller

djurbesättning årligen sprids på marken, inbegripet det som djuren själva tillför, inte överskrider en viss mängd per hektar". Den fastställda mängden per hektar skall vara den mängd gödsel som innehåller 170 kg N (kväve). Medlemsstaterna får dock under det första fyraåriga åtgärdsprogrammet tillåta en mängd gödsel som innehåller högst 210 kg kväve. Avvikelser grundade på objektiva kriterier är därefter även möjliga med stöd av punkt 2 andra stycket b i bilaga 3 till direktivet.

16. Det ifrågavarande tyska regelverket medför dock att mer än 170—210 kg kväve kan hamna i marken och därmed i vattnet.

17. Med "spridning på mark" i artikel 2 h i direktivet avses "tillförsel av ämnen till marken genom spridning på markytan, nedmyllning i marken, nedgrävning under markytan eller genom blandning med markens ytjordlager". Enligt det tyska regelverket, som det följer av 2 § första stycket sista meningen och 4 § femte stycket i Düngeverordnung, är det dock tillåtet att vad avser stallgödsel, inom vissa gränser, ta hänsyn till "oundvikliga förluster vid spridningen på marken" och till "lagringsförluster" vad avser gödselvatten och gödsel i fast form. Denna avdragsmöjlighet får till följd att en viss procent av den totala mängden kväve betraktas som "normal" förlust som uppstår när kväve avdunstar.

18. Därigenom bortses det enligt kommissionen dock från det faktum att den mängd kväve som kommer ut i luften till stor del kommer tillbaka till marken och till vattendragen och på så sätt bidrar till att vatten förorenas. Direktivet syftar dock till att bekämpa vattenförorening, och därmed avses både direkta och indirekta utsläpp av kväveföreningar från jordbruket.

19. Vidare har kommissionen hävdat att direktivet i en absolut mening fastställer den högsta tillåtna mängden kväve som får spridas "på marken", utan att föreskriva om möjligheter till avdrag. Direktivet innehåller ingen rättslig grund för att ta hänsyn till förluster som uppstår under spridningen på marken.

20. Enligt kommissionens mening görs i direktivet ingen som helst åtskillnad mellan påbörjandet och avslutandet av "spridningen på mark". Det avgörande kriteriet som kan härledas från direktivets ordalydelse och syfte utgörs enligt kommissionen av den mängd kväve som tillförs marken genom spridning på markytan, nedmyllning i marken, nedgrävning under markytan eller genom blandning med markens ytjordlager. I direktivet hänvisas inte till den mängd kväve som faktiskt tränger ned i marken, utan till den mängd som hamnar på markytan.

21. Kommissionen medger att de olika språkversionerna av punkt 2 i bilaga 3 till direktivet inte är fullständigt identiska. I den tyska versionen används begreppet "die auf den Boden ausgebrachte Dungmenge" ("den mängd stallgödsel som... sprids på marken"). Det är verkligen fråga om ett överflödigt hopande av liktydiga ord, för i artikel 2 h definieras "Ausbringen" ("Spridning på mark") som "Aufbringen... auf den Boden" ("tillförsel... till marken"). Begreppet "auf den Boden" uttrycks därmed två gånger. Samma sak förekommer i den engelska språkversionen. Där talas det i punkt 2 i bilaga 3 om "manure applied to the land" och definitionen i artikel 2 h lyder: "land application: means the addition of materials to land...". I den franska språkversionen är det i bilaga 3 tal om "quantité d'effluents d'élevage épandue" och i artikel 2 h hänvisas det till "épandage: l'apport au sol de matières...". De italienska formuleringarna lyder: "quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno" och "per 'applicazione al terreno', si intende l'apporto di materiale al terreno". Den spanska versionen lyder: "la cantidad de estiércol aplicada a la tierra" och "'aplicación sobre el terreno': la incorporación de sustancias al mismo".

22. Enligt kommissionen ger en jämförelse av dessa versioner vid handen att trots de skillnader som finns mellan de olika språkversionerna, och till och med den osammanhängande text som kan urskiljas i en av språkversionerna, måste i regel tidpunkten för spridningen på marken vara bestämmande för beräkningen. Tidpunkten för när kvävet förekommer på marken är inte av betydelse. Denna tolkning är förenlig med syftet för denna bestämmelse.

23. Med stöd av de intervenerande medlemsstaterna har den tyska regeringen bestritt kommissionens uppfattning med ett antal argument som den hämtat ur direktivets ordalydelse, syfte och systematik. Avräkningen av kväveförlusterna påstås vara förenliga med direktivet och kommissionen anses vidare även ha gett intryck av att tillåta avräkningen.

V — Bedömning

24. Förevarande rättsfråga rörande huruvida oundvikliga förluster får beaktas vid beräkningen av den högsta mängden kväve, är till syvende och sist avhängig av en annan fråga, nämligen vid vilken tidpunkt beräkningen av den högsta tillåtna mängden av 170—210 kg kväve skall äga rum. Fråga är huruvida det är tidpunkten då kvävet förekommer i gödselmedlet, såsom kommissionen anser, eller tidpunkten då kvävet verkligen hamnar i marken, såsom Förbundsrepubliken och de intervenerande staterna hävdar, som är avgörande. Det är ostridigt att medlemsstaterna inte efter eget tycke kan besluta om hur gränsvärdet skall beräknas. Metoden och tidpunkten för mätningen måste bestämmas på ett objektivt sätt och vara likalydande och identiskt för hela gemenskapen.

25. Enligt min mening har kommissionen på ett fullgott sätt visat att det mot bakgrund av direktivets ordalydelse, syften och sammanhang är tidpunkten då gödslet och således kvävet verkligen sprids ut och inte när kvävet befinner sig på eller till och med i marken, det vill säga under ytjordlagret, som är avgörande för beräkningen av högsta tillåtna mängd kväve.

26. I direktivet ges få anvisningar om det sätt på vilket medlemsstaterna skall fastställa den högsta tillåtna mängden kväve genom "den mängd stallgödsel som... sprids på marken" i den mening som avses i punkt 2 i bilaga 3. "Spridning på mark" definieras i artikel 2 h i direktivet såsom "tillförsel av ämnen till marken genom spridning på markytan, nedmyllning i marken, nedgrävning under markytan eller genom blandning med markens ytjordlager". En undersökning av de olika språkversionerna, till vilken kommissionen har hänvisat, bringar ingen klarhet i frågan.

27. Den tyska regeringen har i förfarandet hävdat att genom att uttrycket "auf den Boden ausgebrachte" [i den svenska versionen "den mängd som sprids"; övers. anm.] i punkt 2 i bilaga 3 uttrycks i perfektform borde även utsläppsförluster som ägt rum före det att kvävet verkligen hamnade på marken kunna beaktas vid beräkningen. Jag delar dock kommissionens uppfattning att det i direktivet på intet sätt görs åtskillnad mellan påbörjandet och avslutandet av spridningen på marken. Tidpunkten för tillförsel preciseras inte. Den kan äga rum vid nedmyllningen av gödslet i marken, men också under den föregående fasen.

28. Eftersom lydelsen av punkt 2 i bilaga 3 inte ger något entydigt svar skall bestämmelsen tolkas mot bakgrund av sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i. [5]

29. Nitrater som härrör från jordbruket utgör den främsta orsaken till förorening från diffusa källor av vatten i gemenskapen. Direktivet, som är grundat på artikel 130s i EG-fördraget (nu artikel 175 EG i ändrad lydelse), syftar således till att minska eller förhindra vattenförorening som förorsakas av dessa källor. Därför måste människors hälsa, levande resurser och akvatiska ekosystem skyddas och annan berättigad vattenanvändning säkerställas. [6]

30. För att förteckna vatten som förorenats av nitrater hänvisas i direktivet till det gränsvärde på 50 milligram per liter som fastställts i direktiv 75/440. [7] Det är svårt att mäta vattenförorening som förorsakas av nitrater som härrör från jordbruket och resultatet är avhängigt av olika faktorer. Graden av förorening i grundvatten hänger till exempel samman med markens struktur, de grödor som odlas och säsongen då

5 — Fast rättspraxis, se nyligen avkunnad dom av den 14 juni 2001 i mål C-191/99, Kvaerner (REG 2001, s. I-4447), punkt 30.

6 — Se femte och sjätte skälen i direktivet.

7 — Rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna (EGT L 194, s. 26; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 232). Detta direktiv har ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, s. 1).

mätningen utförs. Sålunda är torr sandmark och lössjord mer känslig för urlakning än ler- och torvjord, olika grödor tar inte upp nitrat i samma utsträckning, föroreningen är större under säsonger med mycket nederbörd än under torra säsonger och mjölkkor producerar betydligt mer kväve än grisar.

31. Direktivet syftar således inte till att harmonisera de nationella lagstiftningarna i fråga, utan avser i stället att skapa nödvändiga verktyg för att säkerställa att vattnen i gemenskapen skyddas mot förorening av nitrater från jordbruket. [8] Denna uppsättning verktyg består i att fastställa koder för god jordbrukspraxis som gäller för alla vatten som kan förorenas och i att genomföra åtgärdsprogram för känsliga områden. Av direktivets natur följer att medlemsstaterna på ett antal punkter kan tillämpa direktivet på olika sätt. [9]

32. På en punkt ger dock direktivet inte medlemsstaterna något som helst utrymme för skönsmässig bedömning. I fråga om förorening av nitrater från stallgödsel föreskrivs i direktivet ett otvetydigt och absolut gränsvärde. I punkt 2 i bilaga 3 slås tydligt fast att de åtgärder som medlemsstaterna vidtar i varje fall måste säkerställa att den mängd stallgödsel som årligen sprids på marken inte överskrider 170 kg kväve per hektar. Enligt punkt 2 a i bilaga 3 får medlemsstaterna under det första fyraåriga åtgärdsprogrammet tillåta en mängd gödsel som innehåller högst 210 kg kväve.

33. Den nederländska, den tyska och den spanska regeringen har hänvisat till tre olika möjligheter att inom ramen för direktivets system få tillåtelse för avvikande mängder eller avdrag av kväveförlusten vid beräkningen av den högsta mängden. De argument som har anförts övertygar mig dock inte.

34. Den nederländska regeringen har i sin intervention åberopat punkt 2 b i bilaga 3 till direktivet. Enligt denna bestämmelse är andra mängder tillåtna om de inte inverkar på möjligheten att uppnå de syften som anges i artikel 1 och de skall bestämmas med utgångspunkt i objektiva kriterier såsom lång vegetationsperiod, grödor med stor kväveupptagningsförmåga, högt nederbördsöverskott i det känsliga området och jordar med exceptionellt stor denitrifikationskapacitet. Det råder dock inget tvivel om att de allmänna reglerna om avdrag

8 — Se dom av den 29 april 1999 i mål C-293/97, Standley m.fl. (REG 1999, s. I-2603), punkt 39.

9 — Domen i målet Standley m.fl. (ovan fotnot 8), punkterna 37—39.

som följer av Düngeverordnung inte uppfyller dessa objektiva kriterier. En medlemsstat som tillåter en annan mängd skall dessutom underrätta kommissionen. Under förfarandet har det inte framgått att Förbundsrepubliken vad avser 2 § första stycket sista meningen och 4 § femte stycket i Düngeverordnung har fullgjort anmälningsskyldigheten i punkt 2 b sista meningen i bilaga 3.

35. Med åberopande av balansregeln i punkt 1.3 i bilaga 3 till direktivet, vilken också föreskrivs i Düngeverordnung, underkänner den tyska regeringen kommissionens argument att hänsyn inte har tagits till det avdunstade kväve som kommer tillbaka till marken och därigenom bidrar till vattenförorening.

36. Enligt den tyska regeringen uppnås kvävebalansen inte om det kväve som växterna behöver finns i gödslet vid en slumpartad tidpunkt, utan snarare vid tidpunkten för spridningen på marken då kvävet faktiskt fortfarande finns i den fastställda doseringen. Det är således mängden kväve som faktiskt hamnar i marken som är avgörande. Endast denna mängd kan hamna i växternas rötter och därmed täcka det på förhand fastställda kvävebehovet. Enligt den tyska regeringen kan den nödvändiga kvävetillförseln till grödor endast fastställas om förluster genom avdunstning av ammoniak och upptagning av kväve genom nederbörd involveras i balansberäkningen.

37. Vid fastställandet av grödors gödselbehov skall enligt 4 § första stycket andra punkten i Düngeverordnung kväve genom nederbörd, som dessförinnan kan dras av vid lagringen och spridningen (lagrings- och spridningsförlust), åter läggas till den nödvändiga mängden gödsel. Genom att kväve från nederbörd läggs till neutraliseras således det ifrågasatta avdraget för kväveförluster och säkerställer att överskridandet av direktivets gränsvärden inte sker i praktiken. Den tyska regeringen anser att direktivets målsättning på detta sätt uppnås, inte genom 4 § femte stycket och 2 § första stycket i Düngeverordnung sedda var för sig, utan snarare genom dessa bestämmelser jämförda med 4 § första stycket andra punkten i Düngeverordnung.

38. Enligt min mening är detta argument ohållbart både mot bakgrund av direktivets systematik och själva Düngeverordnung.

39. Regeln om kvävebalans i direktivet innebär att det vid fastställandet av åtgärder i syfte att i största möjliga mån

motverka förorening skall tas hänsyn inte endast till allmänna lokala förhållanden, såsom klimatförhållanden, utan även till balansen mellan grödornas behov av kväve och tillförseln av kväve till grödorna. Kvävet kan å ena sidan härröra från marken och å andra sidan tillföras genom gödsling med stallgödsel, handelsgödsel eller andra gödselmedel. Balansberäkningen förutsätter att det på ett vetenskapligt sätt tas hänsyn till grödornas behov och att kvävets olika tillförselvägar hålls under uppsikt så noggrant som möjligt. Då vissa grödor har ett stort behov av kväve och den naturliga tillförseln av kväve genom marken eller nederbörd är ringa, kan balansberäkningen under vissa förhållanden mycket riktigt få till följd att mer än 170—210 kg kväve per hektar årligen kan spridas på marken.

40. Detta innebär dock inte att avdragsbestämmelsen i Düngeverordnung är motiverad. För det första är det enligt punkt 2 i bilaga 3 till direktivet förbjudet att tillföra mer stallgödsel än den högsta tillåtna mängden om 170—210 kg kväve, hur stort behovet av kväveföreningar från gödsel än är. De krav som åtgärderna som avses i artikel 5.4 a i direktivet skall omfatta enligt punkt 1 i bilaga 3 skall i varje fall säkerställa att den mängd stallgödsel som årligen sprids på marken inte överskrider de gränsvärden som anges i punkt 2 i bilaga 3.

41. För det andra tillåts enligt Düngeverordnung ett schablonavdrag på 10—25 procent, oberoende av den i ett område föreliggande balansen mellan kvävebehoven och kvävetillförseln till grödorna. Såsom kommissionen har hävdat i sin replik, tas i denna regel inte någonstans hänsyn till de särskilda förhållandena. Det är tänkbart att det i en konkret situation vid spridning eller lagring inte uppstår någon eller endast en ringa förlust genom avdunstning, medan det i Düngeverordnung tillåts ett mer omfattande avdrag. 2 § första stycket andra punkten sista meningen i Düngeverordnung innehåller en schablonbestämmelse, där "oundvikliga förluster" endast hänför sig till sambandet med avdunstning av den gödsel från det egna lantbruket som finns på lagringsstället. Sambandet med balansregeln i 4 § andra stycket uppmärksammas inte. På grundval av denna bestämmelse kan alltså förlusterna beaktas, utan att dessa är motiverade av den faktiska kvävebalansen. Detta gäller även beträffande gödselvatten och gödsel i fast form enligt 4 § femte stycket i Düngeverordnung. Enligt denna bestämmelse är det tillåtet att ta hänsyn till en förlust på 10—25 procent, om inte denna mängd beaktades i de erkända beräknings- och värderingsmetoderna eller i riktvärdena. Det föreligger inget som helst samband med kvävebalansen.

42. Den spanska regeringen har erinrat om bestämmelsen rörande kvävebalansen i punkt 1.3 c ii sista strecksatsen i bilaga 3. Vid balansberäkningen kan hänsyn tas till den kvävetillförsel som motsvaras av till-

försel av kväveföreningar via handelsgödsel *och annat gödselmedel*. Enligt den spanska regeringen skulle dessa andra gödselmedel kunna avse utsläpp av ammoniak i atmosfären i största allmänhet, till exempel genom handelsgödsel, avfall från tätbebyggelse och avloppsvatten från tätbebyggelse. Den har hävdat att bestämmelser om utsläpp i atmosfären måste fastställas inom en global ram. Från en teknisk utgångspunkt synes det inte vara motiverat att reglera endast det nedsläpp från atmosfären som härrör från stallgödsel.

43. Det är korrekt att medlemsstaterna på grundval av denna bestämmelse skall ta hänsyn till alla gödselmedel vid utformandet av åtgärder beträffande kvävebalansen. Såsom kommissionen med rätta har påpekat är denna uppgift dock inte av relevans för bedömningen av gränsvärdena i punkt 2 i bilaga 3 till direktivet. Sistnämnda bestämmelse hänför sig uteslutande till *stallgödsel*, det vill säga exkrementer från boskap, och inte till andra möjliga gödselmedel som likaså innehåller nitrater och är vattenförorenande.

44. Enligt min mening har kommissionen därför med rätta tagit upp det tyska regelverket för granskning. Enligt Düngeverordnung utesluts inte en höjning av den högsta tillåtna mängd kväve som anges i punkt 2 i bilaga 3. Den tyska regeringen har inte kunnat visa att överskridandet av den högsta tillåtna mängden på 170—210 kg är utesluten under alla förhållanden. Om gemenskapslagstiftarens syfte hade varit att beakta kväveförluster vid beräkningen av den högsta tillåtna mängden stallgödsel per hektar som årligen får spridas på marken, skulle detta uttryckligen slagits fast i direktivet. Eftersom detta inte är fallet kan en medlemsstat inte ensidigt höja dessa högsta värden. Beräkningen av den högsta tillåtna mängden skall därför ske med beaktande av förluster vid lagring av stallgödsel och oundvikliga förluster som uppstår vid spridning på marken av gödselvatten och gödsel i fast form. Dessa förluster kan inte läggas till den högsta tillåtna mängden på 170—210 kg, utan skall ingå som en del av denna mängd.

45. Ett antal kompletterande argument stärker denna slutsats.

46. Till att börja med stöds denna tolkning av definitionen av begreppet "förorening" i artikel 2 j i direktivet. Denna definition omfattar inte endast direkta utsläpp av kväveföreningar från jordbruket till vattenmiljön, utan också indirekta utsläpp. Indirekta utsläpp kan äga rum om den mängd kväve som avdunstat åter hamnar på marken. Denna tolkning gör mer rättvisa åt direktivets syfte att minska vattenförorening.

47. Vidare är det oklart varför Düngeverordnung utgår ifrån förluster på 10—25 procent. Den tyska regeringen har hävdat att dessa schablonmässiga gränsvärden grundar sig på vetenskapliga fakta, men det saknas konkret stöd för dessa högsta procentsatser. Om medlemsstaterna får fastställa procentsatser som kan beaktas vid beräkningen av den högsta mängden kväve, uppstår risken att direktivets enda absoluta gränsvärde ifrågasätts, vilket går ut över direktivets ändamålsenliga verkan.

48. Risken att avvikande procentsatser tillämpas är ännu större när varje medlemsstat efter eget tycke kan bestämma vilka förluster som kan beaktas. Den tyska regeringens påpekande att även andra medlemsstater beaktar förluster till följd av avdunstning och att de gränsvärden som föreskrivs i Düngeverordnung inte skulle vara överdrivna i jämförelse med bestämmelser i andra medlemsstater, utgör naturligtvis inget argument till stöd för att godta avdragsbestämmelsen i Düngeverordnung. Ett eventuellt överskridande av andra medlemsstater av den enligt direktivet högsta tillåtna mängden kväve kan aldrig motivera en överträdelse av direktivets bestämmelser av Förbundsrepubliken.

49. Ett ensidigt fastställande av ett schablonmässigt gränsvärde erbjuder inte heller något incitament för företag att handskas mer försiktigt med kväveförluster till följd av lagring och spridning av gödsel. Den mängd som är tillåten enligt Düngeverordnung är tekniskt sett obegränsad. Den nationella miljön kan därigenom utsättas för starkare påverkan än vad som är absolut nödvändigt, vilket likaså går ut över direktivets ändamålsenliga verkan.

50. Den tolkning som den tyska regeringen företräder passar inte heller in i dagens tendens att inte bekämpa negativ miljöpåverkan isolerat, utan globalt och på ett integrerat sätt. Enligt punkt 2 i bilaga 3 till direktivet skall mängden per hektar och år beräknas "för varje gård eller djurbesättning". Det bästa systemet skulle därför vara att vid beräkningen utgå från gödselomsättningen inom ett lantbruk. I ett sådant fall skulle även andra förluster täckas som uppstår fram till spridandet på marken, såsom förluster i stallen och vid utkörning av gödselmedel. Det saknar härvid betydelse att direktivet inte omfattar kväveförluster efter spridningen av gödslet på marken.

51. En strikt tolkning är dessutom förenlig med principen i fördraget att föroreningar bör hejdas så nära källan som möjligt. [10] Det innebär i detta fall att bekämpningen

10 — Se artikel 174.2 EG.

av vattenförorening av nitrater skall påbörjas på ett så tidigt stadium som möjligt. Att beräkna den högsta tillåtna mängden stallgödsel från lagringsstället i stället för från tidpunkten för spridning på marken bidrar till detta, även om det sker indirekt.

52. Det kvarstår att behandla kommissionens agerande, som har kritiserats på två punkter. För det första har den tyska och den spanska regeringen påpekat att kommissionens ståndpunkt i detta förfarande inte stämmer överens med den uppfattning som en representant för kommissionen gett uttryck för vid ett möte den 11 april 2000 med den genom direktivet upprättade nitratkommittén. Vid detta möte skulle kommissionen genom en presentation och ett arbetsdokument ha låtit påskina att den förberedde ett förslag för att harmonisera beräkningen av kväveförluster. Vid detta möte skulle nitratkommittén även ha dragit slutsatsen att utsläpp av ammoniak från stallgödsel som inte faktiskt har spridits på marken, inte heller behöver beaktas vid beräkningen av gränsvärdena i punkt 2 i bilaga 3.

53. Såsom den tyska regeringen var tvungen att medge i sin duplik, var det vid det ifrågavarande mötet den 11 april 2000 dock inte fråga om någon officiell ståndpunkt från kommissionens sida beträffande ett förslag till harmonisering. Vid mötet behandlades endast problematiken beträffande kväveförluster, och möjliga lösningar för beräkningen av kväveförluster diskuterades. Frånsett detta har kommissionen med rätta hävdat att det utifrån det som dess tjänsteavdelningar anförde i kommittén inte med säkerhet gick att fastställa vad kommissionen anser vara tillåtet enligt gemenskapsrätten. De lösningar som kommissionen föreslog i kommittén är självfallet inte rättsligt bindande för kommissionen.

54. Med vederbörliga ändringar gäller samma sak vad beträffar den tyska regeringens argument att det av en skrivelse av den 3 december 1997 från kommissionens generaldirektorat för miljö till Förbundsrepublikens ständiga representation skulle framgå att kommissionen tillät förlustbestämmelsen i Düngeverordnung. Denna skrivelse utgör en reaktion på en diskussion om tolkningen av punkt 2 i bilaga 3 vid ett möte med nitratkommittén den 12 juni 1997. I förevarande förfarande kan skrivelsen inte på något sätt vara förpliktigande för kommissionen. För övrigt skulle det inte hjälpa Förbundsrepubliken nämnvärt. Vidare skall påpekas att skrivelsen i första hand avser de förluster som uppkommer efter det att gödslet har spridits på marken, och att kommissionen i denna bekräftar att den mängd som anges i direktivet skall förstås som mängden "från och med lagringsplatsen".

VI — Förslag till avgörande

55. Mot bakgrund av det som ovan anförts föreslår jag att domstolen skall

a) fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.4 a och punkt 2 i bilaga 3 till rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket,

b) förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att i enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna ersätta rättegångskostnaderna, och

c) förplikta Konungariket Spanien och Konungariket Nederländerna att i enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna bära sina egna rättegångskostnader.