JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
14 päivänä joulukuuta 2000 [1]

1. Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY [2] mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisen direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut kyseisen direktiivin 5 artiklan 4 ja 6 kohdan sekä 10 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteita, kun näitä säännöksiä luetaan yhdessä direktiivin liitteessä II olevan A kohdan, liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan ja liitteessä V olevan 4 kohdan e alakohdan kanssa.

Sovellettavat oikeussäännöt

2. Direktiivin tavoitteena on vähentää maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista (1 artikla). Direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltiot määrittelemään pilaantuneet vedet ja sellaiset vedet, jotka voivat pilaantua, direktiivin liitteessä I vahvistettujen perusteiden mukaan (3 artiklan 1 kohta). Jäsenvaltioiden oli kahden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta, joka tapahtui 19.12.1991, määriteltävä pilaantumisalttiit vyöhykkeet (3 artiklan 2 kohta).

Jotta yleinen suojelutaso kaikkien vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi voidaan varmistaa, jäsenvaltioiden oli kahden vuoden kuluessa direktiivin tiedoksiantamisesta laadittava yhdet tai useammat hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joita maanviljelijät noudattavat vapaaehtoisesti ja joiden on sisällettävä ainakin liitteessä II olevassa A kohdassa mainitut seikat (4 artiklan 1 kohdan a alakohta).

Kahden vuoden kuluessa pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden ensimmäisestä määrittelystä jäsenvaltioiden oli laadittava toimintaohjelmia määriteltyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten (5 artiklan 1 kohta). Ne jäsenvaltiot, jotka sovelsivat kyseisiä toimintaohjelmia koko alueellaan, olivat vapautettuja määrittelemästä erityisiä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä (3 artiklan 5 kohta). Toimintaohjelmien oli

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 — EYVL L 375, s. 1 (jäljempänä direktiivi).

sisällettävä liitteessä III tarkoitetut pakolliset toimenpiteet (5 artiklan 4 kohdan a alakohta) sekä ne toimenpiteet, joista jäsenvaltiot olivat määränneet 4 artiklan mukaisesti laadituissa hyvän maatalouskäytännön ohjeissa, lukuun ottamatta niitä, jotka oli korvattu liitteessä III tarkoitetuilla toimenpiteillä (5 artiklan 4 kohdan b alakohta).

Jäsenvaltioiden oli lisäksi laadittava ja toteutettava asiaankuuluvia valvontaohjelmia (5 artiklan 6 kohdan ensimmäinen alakohta).

Jäsenvaltioiden, jotka sovelsivat 5 artiklan säännöksiä koko alueellaan, oli valvottava vesien (pinta- ja pohjavesien) nitraattipitoisuutta valituissa mittauspaikoissa, jotka mahdollistavat vesien maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien aiheuttaman pilaantumisen laajuuden toteamisen (5 artiklan 6 kohdan toinen alakohta). Jäsenvaltioiden oli joka neljäs vuosi annettava komissiolle liitteessä V tarkoitetut tiedot sisältävä kertomus (10 artiklan 1 kohta).

Direktiivin liite II koskee hyvän maatalouskäytännön ohjeita. Liitteessä olevassa A kohdassa säädetään seuraavaa:

"Hyvän maatalouskäytännön ohjeissa, joiden tavoitteena on vähentää nitraattien aiheuttamaa pilaantumista ja joissa otetaan huomioon yhteisön eri alueilla vallitsevat olosuhteet, olisi, sikäli kuin ne liittyvät asiaan, oltava seuraavat seikat kattavia sääntöjä:

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

2) lannoitteiden käyttö maahan jyrkillä rinteillä,

3) lannoitteiden käyttö maahan soisilla, tulvineilla, roudassa olevilla tai lumipeitteisillä mailla,

4) lannoitteiden maahan levittämisen ehdot virtaavien vesien läheisyydessä,

5) lietelantasäiliöiden tilavuus ja rakenne, erityisesti toimenpiteet, joilla estetään vesien pilaantuminen sen seurauksena, että karjanlantaa tai säiliörehun kaltaisten varastoitujen kasviainesten puristemehua valuu ja imeytyy pohja- ja pintaveteen,

6) keinolannoitteiden ja karjanlannan maahan levittämistä koskevat menet-

telyt, erityisesti levityksen määrä ja tasaisuus, jotta ravintoaineiden pääsy veteen voitaisiin pitää hyväksyttävällä tasolla."

Direktiivin liite III koskee toimenpiteitä, jotka on sisällytettävä direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin toimintaohjelmiin. Tässä liitteessä olevan 1 kohdan 3 alakohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Toimenpiteissä on oltava sääntöjä, jotka koskevat:

— —

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

a) maaperän tilan, laadun ja kaltevuuden,

b) ilmasto-olosuhteet, sademäärän ja kastelun,

c) pellon käytön ja maatalouskäytännöt, mukaan lukien vuoroviljelyjärjestelmät,

joka perustuu seuraavien seikkojen väliseen tasapainoon:

i) viljelykasvien ennakoitu typen tarve,

ja

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

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

— maaperässä olevan orgaanisen typen nettomineralisaation tuloksena muodostuvaa typen määrää,

— karjanlannasta peräisin olevien typpiyhdisteiden saantia,

— keinolannoitteista ja muista lannoitteista peräisin olevien typpiyhdisteiden saantia."

3. Luxemburgin suurherttuakunta on valinnut 3 artiklan 5 kohdassa säädetyn vaihtoehdon ja määrännyt koko alueensa pilaantumisalttiiksi vyöhykkeeksi. Direktiivi saatettiin osaksi Luxemburgin oikeutta orgaanisten lannoitteiden käytöstä maataloudessa ja lietteestä 14 päivänä huhtikuuta 1990 annetun muutetun suurherttuan asetuksen muuttamisesta 20 päivänä syyskuuta 1994 annetulla suurherttuan asetuksella. [3]

Direktiivin liitteessä V olevan 4 kohdan e alakohdassa esitetään ne tiedot, jotka 10 artiklassa tarkoitetuissa kertomuksissa on annettava:

"4. Yhteenveto 5 artiklan mukaisesti laadituista toimintaohjelmista ja erityisesti:

— —

e) jäsenvaltioiden arviot todennäköisestä aikataulusta, jonka kuluessa 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti määriteltyjen vesien voidaan olettaa vastaavan toimintaohjelmassa toteutettuihin toimenpiteisiin, sekä maininta näiden arvioiden epävarmuusasteesta."

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

4. Komissio totesi, että direktiivin täytäntöönpano Luxemburgin oikeudessa oli puutteellinen. Komissio vaati 10.4.1997 päivätyllä kirjeellään Luxemburgin viranomaisilta perusteellisempia tietoja. Koska komissio ei ollut tyytyväinen saamaansa vastaukseen, se vaati 21.11.1997 Luxemburgin suurherttuakuntaa esittämään huomautuksensa direktiivistä aiheutuvien jäsenyysvelvoitteiden mahdollisesta noudattamatta jättämisestä. Luxemburgin suurherttuakunta vastasi 17.6.1998 päivätyllä kirjeellä, johon komissio vastasi lähettämällä 21.10.1998 perustellun lausunnon. Luxemburgin hallitus esitti huomautuksensa 23.12.1998. Komissio osoitti 26.1.2000 Luxemburgin hallitukselle täydentävän perustellun lausunnon selventääkseen perustellussa lausunnossa esitettyjä väitteitä. Luxemburgin hallitus vastasi komissiolle 3.4.2000 päivätyllä kirjeellä, mutta ei kuitenkaan saanut

3 — Mémorial A — nro 87/1994, s. 1648 (jäljempänä 20.9.1994 annettu suurherttuan asetus)

komissiota vakuuttuneeksi. Komissio nosti 27.6.2000 yhteisöjen tuomioistuimessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen Luxemburgin suurherttuakuntaa vastaan.

Komission väitteet

5. Komissio esittää viisi väitettä kanteensa tueksi.

6. Ensimmäinen väite on johdettu toimintaohjelmien sisällöstä ja siitä, että keinolannoitteita ei ole huomioitu. Direktiivin 2 artiklan e ja f kohdan mukaan lannoitteen määrite kattaa sekä eläinperäiset että keinolannoitteet. Edellä mainittu 20.9.1994 annettu suurherttuan asetus koskee kuitenkin vain orgaanisten lannoitteiden käyttöä maataloudessa, eivätkä muutkaan Luxemburgin säädökset ole komission mukaan riittäviä.

Lannoitteita koskevien direktiivin velvoitteiden osalta lannoitteiden kauppaa säätelevä kansallinen lainsäädäntö ei ole riittävä. Luxemburgin hallitus on vedonnut lannoitteiden ja maanparannusaineiden kaupasta 14 päivänä toukokuuta 1992 annetun suurherttuan asetuksen[4] 6 §:n 5 momenttiin. Kyseisen säännöksen mukaan asetuksessa tarkoitettuja tuotteita ei voida käyttää suurempina annoksina kuin mitä maan ihanteelliseen hedelmällisyyteen ja fyysiseen tilaan sekä viljelysten fysiologisiin tarpeisiin vaaditaan.

Komissio arvioi myös, että ne säännökset, joita Luxemburgin suurherttuakunnassa sovelletaan maahan virtaavien vesien läheisyydessä maahan levitettävään tai mullattavaan lannoitteeseen, ovat riittämättömät. Luxemburgin hallitus on vastannut tähän viitaten veden suojelusta ja vesistönhoidosta 29 päivänä heinäkuuta 1993 annettuun lakiin,[5] jonka 4 §:ssä kielletään asettamasta saastuttavia aineita suoraan tai välillisesti pinta- tai pohjavesien yhteyteen.

Komissio katsoo, että kyseiset kansallisen oikeuden säädökset, joihin Luxemburgin viranomaiset ovat vedonneet, ovat liian yleisluonteisia ja epäselviä. Niistä ei ilmene riittävällä tarkkuudella, miten maanviljelijöiden on täytettävä velvollisuutensa toteuttaa typen eri saantimuotojen välinen tasapaino ja ehkäistä pintavesien saastuminen välttämällä lannoitteiden levittämistä maahan tai multaamista. Luxemburgin viranomaiset eivät siis ole toteuttaneet tarvittavia toimenpiteitä noudattaakseen direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3

4 — Mémorial A — nro 33/1992, s. 1408
5 — Mémorial A — nro 70/1993, s. 1302.

alakohdan ja liitteessä II olevassa A kohdassa asetettuja velvoitteita.

7. Komission toinen väite liittyy velvollisuuteen huomioida maaperän kaltevuus orgaanisia lannoitteita levitettäessä. Edellä mainitun 20.9.1994 annetun suurherttuan asetuksen 5 § sisältää joitakin orgaanisten lannoitteiden levittämistä koskevia kieltoja ja rajoituksia. Kyseisessä säännöksessä kielletään muun muassa orgaanisten lannoitteiden levittäminen siinä tapauksessa, että maa on soinen tai tulviva, lumen peitossa yli vuorokauden ajan taikka roudassa, jos pinnallisten veden virtausten uhka on olemassa (5 §:n A momentin 1 kohdan a alakohdan neljäs luetelmakohta). Säännöksessä ei nimenomaisesti rajoiteta orgaanisten lannoitteiden levittämistä äkkijyrkille maille, oli ilmastollinen tilanne mikä tahansa. Tämä säätämättä jättäminen on ristiriidassa direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa säädetyn velvollisuuden kanssa, silloin kun kyseistä artiklaa luetaan yhdessä liitteessä II olevan A kohdan 2 alakohdan ja liitteessä III olevan 3 kohdan a alakohdan kanssa.

8. Kolmas väite koskee ilmastollisia olosuhteita, jotka on huomioitava orgaanisia lannoitteita levitettäessä. Direktiivin liitteessä II olevan A kohdan 3 alakohdassa vaaditaan, että hyvän maatalouskäytännön ohjeisiin tulee kirjata sääntöjä, jotka kattavat, sikäli kuin ne ovat asianmukaisia, lannoitteiden käytön maahan siinä tapauksessa, että maa on soinen, tulviva, roudassa tai lumen peitossa. Komissio arvioi, että kyseessä oleva säännös on erityisen tärkeä sellaisissa maissa, joissa on vaihtuvat vuodenajat, kuten Beneluxmaissa, missä talvisin kylmä mannerilma kohtaa valtamereltä saapuvan leudon ja kosteamman ilman, mikä voi samanaikaisesti aiheuttaa voimakkaita lumisateita ja äkillisen lämpötilan nousun, mikä taas saa aikaan nopean sulamisen. Edellä mainitun 20.9.1994 annetun suurherttuan asetuksen 5 §:n A momentin 1 kohdan a alakohdan neljännessä luetelmakohdassa sallitaan lannoitteiden levittäminen siinä tapauksessa, että lumi peittää maan alle vuorokauden ajan. Direktiivissä edellytetään kuitenkin sellaisia säännöksiä, joilla rajoitetaan lannoitteiden levittämistä lumen peitossa oleville maa-alueille. Komissio arvioi, ettei minkään objektiivisen syyn perusteella voida olettaa, että pilaantumisriski levitettäessä lannoitetta lumen peitossa olevaan maahan olisi pienempi, kun lumi säilyy alle vuorokauden ajan. Suurherttuan asetuksen 5 §:n A momentin 1 kohdan a alakohdan neljättä luetelmakohtaa on näin ollen pidettävä yhteensopimattomana direktiivin 5 artiklan 4 kohdan kanssa, kun sitä luetaan yhdessä liitteessä II olevan A kohdan 3 alakohdan kanssa.

9. Neljäs väite on johdettu siitä, että Luxemburgin viranomaiset eivät ole panneet täytäntöön direktiivin 5 artiklan 6 kohdan mukaisia asiaankuuluvia valvontaohjelmia. Antamistaan tiedoista huolimatta Luxemburgin hallitus ei ole kyennyt näyttämään toteen, että Luxemburgin suurherttuakunnassa olisi käytettävissä valvontaverkko, joka kattaa kaikki pinta- ja pohjavedet, joihin maatalouden paineet kohdistuvat ja jonka avulla on mahdollista arvioida objektiivisesti pilaantumisen laajuutta ja toimintaohjelmien vaikutusta,

kuten direktiivin 5 artiklan 6 kohdassa vaaditaan. Lisäksi Luxemburgin suurherttuakunta ei näytä valvovan vesistöjensä rehevöitymistä; tästä asiasta ei joka tapauksessa ole annettu lainkaan tietoa. Pohjavesien osalta tarkastukset eivät anna kuvaa niiden todellisesta tilanteesta Luxemburgissa. Yleisemmin Luxemburgin hallitus ei ole toimittanut mitään sellaista aineistoa, joka osoittaisi direktiivin 5 artiklassa vaaditun, toimintaohjelmien tehokkuutta arvioivan valvontaohjelman olemassaolon. Luxemburgin suurherttuakunta on näin ollen jättänyt noudattamatta kyseisessä säädöksessä säädettyä velvoitetta. Tämän lisäksi Luxemburgin viranomaiset eivät ole toimittaneet mitään tietoa pohjavesien valvonnasta. Luxemburgin viranomaiset eivät näin ollen ole noudattaneet direktiivin 5 artiklan 6 kohdassa säädettyjä velvoitteitaan.

10. Lopuksi komission viides väite koskee sen kausittaisen kertomuksen puutteellisuutta, johon on sisällytettävä direktiivin liitteessä V tarkoitetut tiedot ja joka direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti on toimitettava komissiolle. Liitteessä V olevan 4 kohdan e alakohdassa säädetään, että kertomukseen on sisällytettävä yhteenveto 5 artiklan mukaisesti laadituista toimintaohjelmista sekä erityisesti jäsenvaltioiden arviot todennäköisestä aikataulusta, jonka kuluessa toimintaohjelmassa toteutettujen toimenpiteiden voidaan olettaa vaikuttavan direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti määriteltyihin vesiin, sekä maininta näiden arvioiden epävarmuuden asteesta. Luxemburgin suurherttuakunta on ainoastaan ilmoittanut komissiolle tilanneensa direktiivin säädösten mukaisesti tutkimuksen täytäntöönpantujen toimenpiteiden tehosta. Tutkimuksen tuloksia ei ole saatettu komission tietoon.

Kanteen arviointi

11. Oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen aikana Luxemburgin suurherttuakunta on perustellut direktiivin täytäntöönpanon viivästymistä erityisesti sillä, että direktiivi on monimutkainen ja tekninen, ja sillä, että maatalous- ja ympäristöministerien läheinen yhteistyö on tarpeen. Yhteisöjen tuomioistuimeen 24.6.2000 saapuneessa vastineessa Luxemburgin hallitus ei kiistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä. Se kuitenkin ilmoittaa, että 16.6.2000 on annettu hallituksen esitys suurherttuan asetukseksi, ja vakuuttaa, että kyseisellä asetuksella varmistetaan direktiivin saattaminen tarkasti ja kaikilta osin osaksi kansallista oikeutta. Kyseinen esitys on 30.6.2000 lähetetty maatalousvaliokuntaan lausunnon saamista varten kiireellisessä menettelyssä. Hallitus pyytää, että komissio tutustuisi asetukseen ja tarkentaisi sille vielä mahdollisesti esitettäviä väitteitä. Luxemburgin hallitus toivoi, että komissio näin hylkäisi kanteensa. Koska komissio ei ole niin tehnyt, sen kanne on hyväksyttävä.

Ratkaisuehdotus

12. Lyhyesti esittämieni tosiseikkojen ja olosuhteiden perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

a) toteaa, että Luxemburgin suurherttuakunta 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 kyseisen direktiivin 5 artiklan 4 ja 6 kohdan sekä 10 artiklan 1 kohdan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, kun näitä säännöksiä luetaan yhdessä direktiivin liitteessä II olevan A kohdan, liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan ja liitteessä V olevan 4 kohdan e alakohdan kanssa,

b) velvoittaa Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti.