YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

29 päivänä huhtikuuta 1999 *

Asiassa C-293/97,

jonka High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

The Queen

vastaan

Secretary of State for the Environment,

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **H. A. Standley ym. ja D. G. D. Metson ym.,**

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

National Farmers' Unionin osallistuessa asian käsittelyyn,

ennakkoratkaisun vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY (EYVL L 375, s. 1) tulkinnasta ja pätevyydestä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja P. Jann, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari), C. Gulmann, D. A. O. Edward ja L. Sevón,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Standley ym. ja Metson ym., edustajinaan David Vaughan, QC, barrister Peter Cranfield ja barrister Maurice Sheridan, solicitor Richard Baberin valtuuttamina,

— National Farmers' Union, edustajinaan Stuart Isaacs, QC, ja barrister Clive Lewis, solicitor Sally Stanyerin valtuuttamina,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies Stephanie Ridley, avustajinaan barrister Stephen Richards, QL, ja barrister Jon Turner,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston kansainvälistä talousoikeutta ja yhteisön oikeutta koskevia asioita hoitavan jaoston jaostopäällikkö Kareen Rispal-Bellanger ja saman osaston apulaisulkoasiainsihteeri Romain Nadal,

— Ruotsin hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön EU-asioita hoitavan oikeudellisen yksikön päällikkö Lotty Nordling,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Guus Houttuin,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen pääneuvonantaja Richard B. Wainwright,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Standley ym:n ja Metson ym:n, edustajinaan David Vaughan, Peter Cranfield ja Maurice Sheridan, National Farmers' Unionin, edustajinaan Stuart Isaacs ja Clive Lewis, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään Stephanie Ridley, avustajinaan Kenneth Parker, QC, ja Jon Turner, neuvoston, asiamiehenään

Guus Houttuin, ja komission, asiamiehenään Richard B. Wainwright, 18.6.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.10.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 17.6.1997 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 11.8.1997, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY (EYVL L 375, s. 1; jäljempänä direktiivi) tulkinnasta ja pätevyydestä.

2 Nämä kysymykset on esitetty kahdessa riita-asiassa, joissa Standley ym. ja Metson ym. vaativat kumoamaan Secretary of State for the Environmentin ja Minister of Agriculture, Fisheries and Foodin tekemät päätökset, joilla nämä määrittivät Waveney-, Blackwater- ja Chelmer-joet sivujokineen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuiksi "pilaantuneiksi vesiksi" ja maa-alueet, joilta vesi valuu näihin vesiin, direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuiksi "pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi".

Direktiivi

3 Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavasti:

"Tämän direktiivin tavoitteena on:

— maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja

— estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen."

4 Direktiivin 2 artiklan j alakohdassa säädetään seuraavasti:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan

— —

j) 'pilaantumisella' sellaista maatalouslähteistä peräisin olevien typpiyhdisteiden päästämistä suoraan tai epäsuorasti vesiympäristöön, jonka seuraukset aiheuttavat vaaraa ihmisten terveydelle, haittaa eläville luonnonvaroille ja vesiekosysteemeille, vahinkoa virkistyskäytölle tai haittaavat muita veden oikeutettuja käyttöjä".

5 Direktiivin 3 artiklan 1, 2, 4 ja 5 kohdassa säädetään seuraavasti:

"1 Jäsenvaltioiden on määriteltävä pilaantuneet vedet ja sellaiset vedet, jotka voivat pilaantua, jos 5 artiklassa säädettyjä toimenpiteitä ei toteuteta, liitteessä I vahvistettujen perusteiden mukaan.

2 Jäsenvaltioiden on kahden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta määriteltävä pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi kaikki alueensa tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu 1 kohdan mukaisesti määriteltyihin vesiin ja jotka aiheuttavat pilaantumista. Niiden on ilmoitettava tästä ensimmäisestä määrittelystä komissiolle kuuden kuukauden kuluessa.

— —

4 Jäsenvaltioiden on tarkasteltava uudelleen ja tarvittaessa muutettava tai täydennettävä pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden luetteloa silloin, kun se on aiheellista ja vähintään joka neljäs vuosi, jotta voidaan ottaa huomioon muutokset ja tekijät, joita ei voitu ennustaa edellisen määrittelyn aikana. Niiden on ilmoitettava komissiolle luetteloon tehdyistä muutoksista tai lisäyksistä kuuden kuukauden kuluessa.

5 Jäsenvaltiot vapautetaan velvoitteesta määritellä erityiset pilaantumisalttiit vyöhykkeet, jos ne laativat 5 artiklassa tarkoitetut toimintaohjelmat ja soveltavat niitä tämän direktiivin mukaisesti koko alueellaan."

6 Direktiivin 4 artiklassa määrätään laadittaviksi hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joita maanviljelijät noudattavat vapaaehtoisesti ja joissa on oltava ainakin liitteessä II olevassa A kohdassa luetellut seikat.

7 Direktiivin 5 artiklan 1, 2 ja 3 kohdassa, 4 kohdan a alakohdassa sekä 6 ja 7 kohdassa säädetään seuraavasti:

"1 Jäsenvaltioiden on 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi laadittava toimintaohjelmia määriteltyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten kahden vuoden kuluessa 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta ensimmäisestä määrittelystä tai yhden vuoden kuluessa kustakin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetusta myöhemmästä määrittelystä.

2 Toimintaohjelma voi koskea kaikkia jäsenvaltion alueella olevia pilaantumisalttiita vyöhykkeitä, tai jos jäsenvaltio pitää sitä aiheellisena, eri pilaantumisalttiita vyöhykkeitä tai vyöhykkeiden osia varten voidaan laatia eri ohjelmia.

3 Toimintaohjelmassa on otettava huomioon:

a) saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot pääasiallisesti siitä, mitkä ovat maataloudesta ja muista lähteistä peräisin olevien typpimäärien osuudet,

b) ympäristöolosuhteet kyseisen jäsenvaltion asianomaisilla alueilla.

4 Toimintaohjelmat toteutetaan neljän vuoden kuluessa niiden laatimisesta, ja niissä on oltava seuraavat pakolliset toimenpiteet:

a) liitteessä III tarkoitetut toimenpiteet,

— —

6 Jäsenvaltioiden on laadittava ja toteutettava asiaankuuluvia valvontaohjelmia tämän artiklan mukaisesti laadittujen toimintaohjelmien tehokkuuden arvioimiseksi.

Jäsenvaltioiden, jotka soveltavat 5 artiklan säännöksiä koko alueellaan, on valvottava vesien (pinta- ja pohjavesien) nitraattipitoisuutta valituissa mittauspaikoissa, jotka mahdollistavat vesien maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien aiheuttaman pilaantumisen laajuuden toteamisen.

7 Jäsenvaltioiden on tarkasteltava uudelleen toimintaohjelmiaan joka neljäs vuosi ja tarvittaessa muutettava niitä, mukaan lukien kaikki 5 kohdan mukaisesti toteutetut lisätoimenpiteet. Niiden on ilmoitettava komissiolle kaikista toimintaohjelmiin tehdyistä muutoksista."

8 Direktiivin 6 artiklassa säädetään pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittelyä ja vyöhykkeistä laaditun luettelon tarkistamista varten vesien laadun valvontaohjelmasta, jossa nitraatti- ja typpiyhdistepitoisuus määritetään kyseisen direktiivin liitteessä IV määriteltyjen vertailumittausmenetelmien mukaisesti.

9 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen vesien määrittelyperusteita koskevassa liitteessä I olevassa A kohdan 1 alakohdassa määrätään seuraavasti:

"A. Tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut vedet määritellään muun muassa seuraavien perusteiden mukaan:

1) onko erityisesti juomaveden valmistukseen käytettyjen tai tarkoitettujen makeiden pintavesien nitraattipitoisuus suurempi tai onko vaara, että se on suurempi kuin direktiivissä 75/440/ETY säädetään, jos tämän direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta."

Jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetussa neuvoston direktiivissä 75/440/ETY (EYVL L 194, s. 26) säädetty nitraattipitoisuus on 50 mg/l.

Kansallinen oikeus

11 Ennakkoratkaisukysymykset sisältävästä päätöksestä ilmenee, että 21.3.1996 annettu *Protection of Water against Agricultural Pollution (England and Wales) Regulations* (SI 1996, 888; vesien suojelusta Englannissa ja Walesissa maataloudesta peräisin olevalta pilaantumiselta annettu asetus, jäljempänä asetus) on annettu vuoden 1972 *European Communities Act*in (yhteisön lainsäädännön kansallisesta täytäntöönpanosta annettu laki) nojalla direktiivillä asetettujen velvoitteiden täyttämiseksi.

12 Ministeriön päätös, jolla Waveney-joen sekä Blackwater- ja Chelmer-jokien vyöhykkeet määriteltiin nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiksi vyöhykkeiksi, pantiin täytäntöön asetuksen liitteellä 1. Kansallinen tuomioistuin täsmentää, ettei asiasta ole sellaisia muita kansallisia säännöksiä, joita sen olisi tulkittava.

13 Ennakkoratkaisukysymykset sisältävästä päätöksestä ilmenee myös, että ympäristöministeriön vedenlaatujaoston päällikkö Paul Bristow'n valan nojalla 16.9.1996 antaman lausunnon mukaan "hallitus on pyrkinyt määrittelemään pilaantumiselle alttiit vyöhykkeet pikemminkin niin, että se on yksilöinyt tarkasti määritellyt pilaantuneiden vesien altaat, kuin niin, että se olisi aina määritellyt tällaisiksi altaiksi ne kokonaiset pintavesialtaat, joiden pilaantuminen oli todettu pintaveden ottokohdassa. Näin on ensin määritelty ne vesialtaat, jotka olivat erittäin pahasti pilaantuneita tai jotka olivat ilmeisen alttiita nitraattien aiheuttamalle erittäin pahalle pilaantumiselle. Tämän jälkeen on yksilöity ne tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu näihin vesiin (eikä kaikkia niitä maa-alueita, joilta vesi valuu näiden vesien yläpuolisiin jokiin). Lopuksi on arvioitu, vaikuttiko maatalous merkittävästi havaittuun pilaantumistasoon ja tällöin on otettu huomioon erityisesti maa-alueiden käyttö sekä muut kyseisten maa- ja vesialueiden ominaispiirteet".

Oikeudenkäynti pääasiassa

14 Pääasian kantajat, joita tukee National Farmer's Union (jäljempänä NFU), ovat vaatineet kumoamaan pääasian vastaajien tekemät päätökset, joilla Waveney-, Blackwater- ja Chelmer-jokien sekä niiden sivujokien pintavedet määriteltiin nitraattien pilaamiksi vesiksi ja joilla maa-alueet, joilta vesi valuu näihin vesiin, määriteltiin nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiksi vyöhykkeiksi.

15 Pääasian kantajien mukaan sellaisten toimintaohjelmien laatimisella, joilla rajoitetaan heidän omistamiensa tai viljelemiensä maa-alueiden maatalouskäyttöä ja joiden laatimisesta säädetään siinä asetuksessa, jonka perusteella nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiit vyöhykkeet on määritelty, aiheutetaan heille välitöntä ja pitkäaikaista taloudellista vahinkoa, koska maan arvo laskee ja maataloudesta saatavat tulot vähentyvät.

16 Pääasian kantajat katsovat, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden määrittelevän pilaantuneiksi tai pilaantumisalttiiksi vesiksi vain sellaiset makeat pintavedet, joiden nitraattipitoisuus ylittää tai — jos asiaankuuluvia toimen piteitä ei toteuteta — saattaa ylittää 50 mg/l siitä syystä, että niihin suoraan tai välillisesti pääsee maataloudesta peräisin olevia typpiyhdisteitä. Jäsenvaltioiden on tällöin määriteltävä, mistä tällaisen ylittämisen aiheuttavat nitraatit ovat peräisin.

17 Toissijaisesti pääasian kantajat väittävät siltä varalta, että pääasian vastaajien esittämä tulkinta hyväksytään, että direktiivi on saastuttaja maksaa -periaatteen, ympäristövahingot on torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä -periaatteen, suhteellisuusperiaatteen sekä omistusoikeuden suojan vastainen.

18 Pääasian vastaajien mukaan 2 artiklan j alakohdasta ja liitteessä I olevan A kohdan 1 alakohdasta seuraa, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa olevalla ilmaisulla "pilaantuneet vedet" tarkoitetaan sellaisia juomavesivarastoina käytettäviä pintavesiä, joiden nitraattipitoisuus ylittää 50 mg/l ja on huomattavin osin peräisin maataloudesta. Ne korostavat, ettei missään direktiivin tai sen liitteiden säännöksessä edes implisiittisesti velvoiteta jäsenvaltioita arvioimaan pelkästään maatalouden pilaantumislähteistä peräisin olevien nitraattien määrää, kun ne määrittelevät, ylittyykö 50 mg:n/l raja-arvo. Tällä raja-arvolla tarkoitetaan juomavesivarastoissa olevan veden kokonaisnitraattipitoisuutta, olivatpa nitraatit peräisin mistä tahansa, sillä tämän rajan ylittämisestä aiheutuu vaaraa ihmisten terveydelle. Lisäksi on mahdotonta tarkasti määritellä, onko maataloudesta peräisin oleva osuus pintavesien nitraattipitoisuudessa yli 50 mg/l.

19 Pääasian kantajien esittämän toissijaisen kanneperusteen osalta pääasian vastaajat muistuttavat, että toimintaohjelmassa määrätyissä toimenpiteissä otetaan huomioon maataloudesta ja muista lähteistä peräisin oleva typpimäärä.

20 Edellä esitetyt väitteet huomioon ottaen ja katsoen, että pääasian kanteissa on kyse sellaisista yleiseen etuun liittyvistä seikoista, jotka koskevat kaikkia niitä maanviljelijöitä, joihin direktiivin tulkinta ja sen kansallinen täytäntöönpano vaikuttavat, High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Edellytetäänkö vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/676/ETY (jäljempänä nitraattidirektiivi), että jäsenvaltiot direktiivin 2 artiklan j alakohdan ja 3 artiklan 1 kohdan sekä liitteen I mukaisesti määrittelevät tietyt makeat pintavedet 'pilaantuneiksi vesiksi' ja siis määrittelevät tämän direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa mainituiksi pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi kaikki tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu tällaisiin vesiin ja jotka aiheuttavat pilaantumista,

i) jos näiden vesien nitraattipitoisuus on yli 50 mg/l (nitraattidirektiivin liitteessä I vahvistettu nitraattipitoisuus; ks. direktiivi 75/440/ETY) ja jäsenvaltio katsoo, että maataloudesta peräisin olevien typpiyhdisteiden päästöt 'vaikuttavat huomattavasti' tähän kokonaisnitraattipitoisuuteen, ja jos näin on, voidaanko tätä katsantokantaa perustella sillä, että tällä jäsenvaltiolla on syytä katsoa maataloudesta peräisin olevien typpiyhdisteiden ylittävän jonkin raja-arvon, määrän tai osuuden kokonaisnitraattipitoisuudessa, ja jos näin on, millaisen määrän tai osuuden voidaan katsoa 'vaikuttavan huomattavasti' pilaantumiseen; vai onko näin meneteltävä

ii) ainoastaan, jos yksinomaan maataloudesta peräisin olevat typpiyhdistepäästöt aiheuttavat näiden vesien yli 50 mg/l ylittävän nitraattipitoisuuden (eli ei oteta huomioon muiden lähteiden vaikutusta); vai

iii) jollain muulla perusteella, ja jos näin on, niin millä perusteella?

2) Jos kysymykseen 1 vastataan muutoin kuin edellä ii kohdassa esitetyllä tavalla, onko nitraattidirektiivi pätemätön (siltä osin kuin sitä sovelletaan makeisiin pintavesiin) sen vuoksi, että sillä loukataan

i) saastuttaja maksaa -periaatetta; ja/tai

ii) suhteellisuusperiaatetta; ja/tai

iii) niiden henkilöiden omistusoikeuden suojaa, jotka omistavat ja/tai viljelevät direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja maa-alueita, joilta vesi valuu makeisiin pintavesiin, eli vyöhykkeitä, jotka jäsenvaltiot sittemmin 3 artiklan 2 kohdan perusteella määrittelevät pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi?"

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

21 Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa pääasiallisesti selvittää, onko direktiivin 2 artiklan j alakohtaa ja 3 artiklan 1 kohtaa sekä liitettä I tulkittava siten, että niissä velvoitetaan määrittelemään tietyt makeat pintavedet "pilaantuneiksi vesiksi" ja siis määrittelemään direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa mainituiksi pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi kaikki tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu tällaisiin vesiin ja jotka aiheuttavat pilaantumista, kun näiden vesien nitraattipitoisuus on yli 50 mg/l ja kun kyseinen jäsenvaltio katsoo, että maataloudesta peräisin olevat typpiyhdistepäästöt "vaikuttavat huomattavasti" tähän kokonaisnitraattipitoisuuteen.

22 Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, kansallinen tuomioistuin kysyy, millaista nitraattimäärää tai osuutta kokonaispitoisuudesta voidaan pitää sellaisena, että se "vaikuttaa huomattavasti" pilaantumiseen.

23 Pääasian kantajat väittävät NFU:n tukemina, että makeat pintavedet voidaan määritellä pilaantuneiksi vain, jos yksinomaan maataloudesta peräisin olevat päästöt aiheuttavat sen, että näiden vesien nitraattipitoisuus ylittää direktiivissä 75/440/ETY säädetyn rajan eli 50 mg/l.

24 Tätä väitettä tukee niiden mukaan ensinnäkin se, että direktiivillä pyritään suojelemaan vesiä maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (direktiivin toinen, kolmas, viides, kuudes, yhdeksäs ja kymmenes perustelukappale sekä 1 artikla).

25 Toiseksi direktiivin 2 artiklan j alakohdassa oleva "pilaantumista" koskeva määritelmä, joka koskee nimenomaisesti ainoastaan maataloudesta peräisin olevia typpiyhdistepäästöjä, merkitsee sitä, että kun jäsenvaltiot direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti määrittelevät pilaantuneet vedet, tämä ilmaisu on samansisältöinen eli sillä tarkoitetaan yksinomaan maataloudesta peräisin olevien typpiyhdistepäästöjen aiheuttamaa pilaantumista.

26 Kolmanneksi pääasian kantajat väittävät, että jäsenvaltiot harkitsevat direktiivin 3 artiklan 1 kohtaa soveltaessaan, tuleeko veden enimmäisnitraattipitoisuus todennäköisesti ylittymään, jos 5 artiklan mukaisia toimenpiteitä ei toteuteta. Koska nämä toimenpiteet koskevat ainoastaan maataloustoimintaa, raja-arvo 50 mg/l voi koskea ainoastaan maataloudesta peräisin olevia nitraatteja.

27 Neljänneksi pääasian kantajat toteavat, että vaikka jäsenvaltiot voivatkin direktiivin 3 artiklan 5 kohdan mukaan laatia ja soveltaa toimintaohjelmia koko alueellaan määrittelemättä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä, mitä ei ole kuitenkaan tehty nyt esillä olevassa asiassa, tämä ei vapauta niitä velvollisuudesta määritellä, missä määrin vesien pilaantuminen aiheutuu maataloudesta peräisin olevista nitraateista.

28 Lopuksi pääasian kantajat väittävät, ettei missään direktiivin säännöksessä mainita, että maatalouden osuuden kyseisten vesien nitraattipitoisuuksissa pitäisi olla "huomattava" ja että tämä sana on sitä paitsi käsitteenä epätäsmällinen. Jäsenvaltiot eivät voi päättää, mikä on se taso, josta lähtien osuus on huomattava, sillä tällainen menettely olisi oikeusvarmuuden periaatteen vastaista eikä sitä voida perustella sillä, että eri nitraattilähteiden osuutta on mahdotonta mitata riittävän tarkasti.

29 Tältä osin on syytä todeta, että jäsenvaltiot soveltavat direktiivin liitteessä I säädettyjä perusteita, kun ne direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti määrittelevät pilaantuneet vedet. Tässä liitteessä olevan A kohdan 1 alakohdan mukaan pilaantuneiksi vesiksi on määriteltävä erityisesti juomaveden valmistukseen käytetyt tai tarkoitetut makeat pintavedet, jos niiden nitraattipitoisuus on suurempi tai on olemassa vaara, että se on suurempi kuin direktiivissä 75/440/ETY säädetään, jos tämän direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta.

30 Tämän säännöksen sanamuodosta ei kuitenkaan ilmene, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus täsmällisesti määritellä se osuus, joka maataloudesta peräisin olevilla nitraateilla on vesien pilaantumiseen, eikä että tämän pilaantumisen pitäisi olla yksinomaan maatalouden aiheuttamaa.

31 Kuten direktiivin rakenteesta ilmenee, 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vesien määritteleminen on osa menettelyä, johon kuuluu tämän lisäksi pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määritteleminen ja toimintaohjelmien laatiminen. Direktiivin kanssa ristiriidassa olisi näin ollen se, että vedet määriteltäisiin pilaantuneiksi vain silloin, kun yksinomaan maataloudesta peräisin olevat päästöt aiheuttavat 50 mg/l ylittävän nitraattipitoisuuden, koska direktiivin tätä menettelyä koskevissa säännöksissä määrätään nimenomaisesti, että 5 artiklassa säädettyjä toimintaohjelmia laadittaessa on otettava huomioon niin maataloudesta kuin muistakin lähteistä peräisin oleva typen määrä.

32 Vastaavasti direktiivin 3 artiklan 5 kohta, jossa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus olla määrittelemättä pilaantuneita vesiä ja määritellä koko alueensa nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiksi vyöhykkeeksi, tarkoittaa sitä, että ne voivat laatia toimintaohjelmia, vaikka yksinomaan maataloudesta peräisin olevat nitraatit eivät aiheuttaisikaan raja-arvon 50 mg/l ylittävää pilaantumista.

33 Pääasian kantajien ehdottama tulkinta aiheuttaisi vielä sen, että monet sellaiset pilaantumiset, jotka ovat huomattavalta osin maatalouden aiheuttamia, jäisivät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mikä on direktiivin tarkoituksen ja tavoitteen vastaista.

34 Se, että vesien määrittelemisessä huomioon otettava nitraattipitoisuuden raja-arvo on vahvistettu viittaamalla direktiivissä 75/440/ETY säädettyyn raja-arvoon, osoittaa, että ihmisten käyttöön tarkoitetun veden nitraattipitoisuuden enimmäismäärä on nitraattien alkuperästä riippumatta määritetty kansanterveyden suojelusta johtuvien vaatimusten perusteella, koska haitta, joka nitraattien aiheuttamasta pilaantumisesta aiheutuu ihmisten terveydelle, ei riipu siitä, onko pilaantuminen maatalouden vai teollisuuden aiheuttamaa.

35 Kysymykseen, sovelletaanko direktiiviä ainoastaan silloin, kun maataloudesta peräisin olevat typpiyhdistepäästöt vaikuttavat huomattavasti pilaantumiseen, on vastattava myöntävästi, kun otetaan huomioon, että yhteisön lainsäätäjän tavoitteena on ollut vähentää ja estää maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamaa vesien pilaantumista, sekä tätä varten 5 artiklassa säädettyjen toimenpiteiden laajuus.

36 Direktiivillä ei kuitenkaan estetä jäsenvaltioita soveltamasta kansallista lainsäädäntöä tilanteissa, joissa direktiiviä ei sovelleta, jos se kansallisen oikeuden mukaan on mahdollista.

37 Kun kansalliset tuomioistuimet valvovat niiden toimenpiteiden lainmukaisuutta, joilla pilaantuneet vedet on edellä olevin tavoin tulkitun direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti määritelty, niiden on otettava huomioon, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, sillä niiden on tässä yhteydessä tehtävä monitahoisia arvioita.

38 Yhteisön oikeudessa ei kuitenkaan voida antaa sellaista täsmällistä arviointiperustetta, jonka nojalla olisi mahdollista kussakin yksittäistapauksessa tarkistaa, onko maataloudesta peräisin olevilla typpiyhdistepäästöillä huomattava vaikutus pilaantumiseen.

39 Jäsenvaltiot voivat näin ollen soveltaa direktiiviä eri tavoin. Tällainen seuraus ei kuitenkaan ole direktiivin vastainen, koska direktiivillä ei pyritä tätä alaa koskevan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamiseen, vaan säätämään

sellaisista tarpeellisista keinoista, joiden avulla yhteisössä voidaan taata vesien suojelu maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta. Yhteisön lainsäätäjä on mitä ilmeisimmin hyväksynyt tämän seurauksen, koska se on direktiivin liitteessä I antanut jäsenvaltioille laajan harkintavallan, kun ne määrittelevät 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja vesiä.

40 Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava siten, että direktiivin 2 artiklan j alakohtaa ja 3 artiklan 1 kohtaa sekä liitettä I on tulkittava siten, että niissä velvoitetaan määrittelemään tietyt makeat pintavedet "pilaantuneiksi vesiksi" ja siis määrittelemään kaikki tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu näihin vesiin aiheuttaen niiden pilaantumista, direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti "pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi", kun näiden vesien nitraattipitoisuus ylittää 50 mg/l ja kun kyseinen jäsenvaltio katsoo, että maataloudesta peräisin olevat typpiyhdistepäästöt "vaikuttavat huomattavasti" tähän kokonaisnitraattipitoisuuteen.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

41 Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin kysyy, loukataanko suhteellisuusperiaatetta ja periaatteita, joiden mukaan saastuttaja maksaa ja ympäristövahingot on torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä, sekä kyseisten maanviljelijöiden omistusoikeuden suojaa sillä, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti määriteltyjen vesien pelkästään maataloudesta peräisin oleva nitraattipitoisuus ei voi ylittää 50 mg:aa/l, ja jos näin on, onko direktiivi tästä syystä pätemätön.

42 Pääasian kantajat katsovat ensinnäkin, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan säännöksellä, joka koskee niiden vesien määrittelemistä, jotka ylittävät tämän raja-arvon sen vuoksi, että niissä on muualta kuin maataloudesta peräisin olevia nitraatteja, sen 3 artiklan 2 kohdan säännöksellä, jonka mukaan pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi on määriteltävä maatalousmaat, joilta vesi valuu näihin vesiin, vaikka nämä maat vaikuttavat vain osittain nitraattipitoisuuteen, ja sillä 5 artiklan säännöksellä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on laadittava toimintaohjelma, jolla yksinomaan maanviljelijät asetetaan vastaamaan siitä, ettei raja-arvoa ylitetä, asetetaan kyseisille henkilöille suhteettoman raskaita velvollisuuksia ja että direktiivillä loukataan tästä syystä suhteellisuusperiaatetta.

43 Toiseksi he väittävät, että direktiivillä loukataan EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa vahvistettua saastuttaja maksaa -periaatetta, koska yksinomaan maanviljelijöiden on vastattava niistä kustannuksista, joita aiheutuu veden nitraattipitoisuuden vähentämisestä alle raja-arvon 50 mg/l, ja muut nitraattilähteet välttyvät kustannuksilta, vaikka on tunnettua, että maatalous on vain yksi vesien nitraattilähteistä.

44 Kolmanneksi pääasian kantajat väittävät, että direktiivi on vastoin ympäristövahingot on torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä -periaatetta, jota on tarkasteltava yhdessä saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa, kuten perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdasta ilmenee. Pääasian vastaajien esittämä direktiiviä koskeva tulkinta aiheuttaa pääasian kantajien mukaan läheisyysperiaatteen vastaisesti sen, että sen sijaan, että pääasiallisesti teollisuudesta ja liikenteestä peräisin olevien nitraattien ilmakehän välityksellä aiheuttamaa vesien pilaantumista estettäisiin tai vähennettäisiin pilaantumisen lähteellä, maanviljelijöiden olisi vastattava kaikista niistä kustannuksista, joita aiheutuu, kun nitraattien aiheuttamaa pilaantumista makeissa pintavesissä estetään tai vähennetään.

45 Lopuksi kantajat katsovat omistusoikeutta loukattavan, kun maanviljelijät asetetaan yksinomaiseen vastuuseen ja heidän vastattavakseen jäävät ne taloudelliset kustannukset, joita kyseisten vesien nitraattipitoisuuksien vähentämisestä aiheutuu, vaikka nämä pitoisuudet ovat pääasiallisesti tai oleellisesti muiden aiheuttamia.

46 Suhteellisuusperiaatteen osalta on ensin muistutettava, että direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa säädetään, että pilaantumisalttiisiin vyöhykkeisiin sovellettavassa toimintaohjelmassa on otettava huomioon saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot siitä, mitkä ovat maataloudesta ja muista lähteistä peräisin olevien typpimäärien osuudet, sekä ympäristöolosuhteet asianomaisilla alueilla.

47 Tämän jälkeen on syytä todeta, että näihin toimintaohjelmiin sisällytetyissä pakollisissa toimenpiteissä on otettava huomioon kyseisen pilaantumisalttiin vyöhykkeen ominaisuudet (liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohta) ja että jäsenvaltiot voivat pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä käytetyn karjanlannan määrän osalta vahvistaa direktiivissä tarkoitetuista määristä poikkeavat määrät, jos tämä voidaan perustella objektiivisilla syillä ja jos tällä ei vaaranneta direktiivin tavoitteiden saavuttamista (liitteessä III olevan 2 kohdan b alakohta).

48 Samoin on todettava, että jäsenvaltioiden on laadittava ja toteutettava asiaankuuluvia valvontaohjelmia toimintaohjelmien tehokkuuden arvioimiseksi (direktiivin 5 artiklan 6 kohta) ja että niiden on tarkasteltava uudelleen toimintaohjelmiaan vähintään joka neljäs vuosi ja tarvittaessa muutettava niitä (direktiivin 5 artiklan 7 kohta). Tällä tavoin ne voivat valvoa sekä maataloudesta että muista lähteistä peräisin olevaa pilaantumista.

49 Lopuksi on todettava, että jäsenvaltioiden direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella laatimissa hyvän maatalouskäytännön ohjeissa on otettava huomioon yhteisön eri alueilla vallitsevat olosuhteet (direktiivin liitteessä II oleva A kohta).

50 Edellä esitetystä seuraa, että jäsenvaltioilla on direktiivin joustavien säännösten perusteella mahdollisuus noudattaa suhteellisuusperiaatetta, kun ne soveltavat toteuttamiaan toimenpiteitä. Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa, että tätä periaatetta noudatetaan.

51 Sen periaatteen osalta, jonka mukaan saastuttaja maksaa, riittää, kun todetaan, että direktiivissä ei edellytetä maanviljelijöiden vastaavan sellaisen pilaantumisen poistamisesta aiheutuvista kustannuksista, jota he eivät ole itse aiheuttaneet.

52 Kuten tämän tuomion 46 ja 48 kohdassa on todettu, jäsenvaltioiden on direktiiviä täytäntöönpannessaan otettava huomioon muut pilaantumislähteet ja olosuhteiden mukaan toimittava siten, ettei maanviljelijöille aiheudu tarpeettomia kustannuksia pilaantumisen torjumisesta. Tältä kannalta katsoen periaate, jonka mukaan saastuttaja maksaa, ilmentää suhteellisuusperiaatetta, johon yhteisöjen tuomioistuin on jo ottanut kantaa (tämän tuomion 46—50 kohta).

53 Näin on myös pääasian kantajien esittämien niiden väitteiden ja perustelujen osalta, joiden mukaan direktiivillä loukattaisiin ympäristövahingot on torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä -periaatetta, ja jotka on esitetty myös suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta.

54 Omistusoikeuden loukkaamisen osalta on syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan omistusoikeus on yksi yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista, vaikka sitä ei pidetäkään ehdottomana oikeutena, vaan oikeutena, joka on otettava huomioon suhteessa sen yhteiskunnalliseen tehtävään. Tästä syystä omistusoikeuden käyttämistä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (asia 44/79, Hauer, tuomio 13.12.1979, Kok. 1979, s. 3727, 23 kohta; asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, 15 kohta ja asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, 78 kohta).

55 Direktiivin 5 artiklassa säädetyissä toimintaohjelmissa, joihin on sisällytettävä liitteessä III tarkoitetut pakolliset toimenpiteet, asetetaan lannoitteiden ja karjanlannan levittämiselle eräitä edellytyksiä, ja tästä syystä toimintaohjelmat saattavat rajoittaa kyseisiä maanviljelijöitä käyttämästä omistusoikeuttaan.

56 Direktiivin 5 artiklassa määrätty järjestelmä on kuitenkin kansanterveyden suojelun asettamien vaatimusten mukainen, ja sillä pyritään näin ollen yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen eikä sillä puututa omistusoikeuden keskeiseen sisältöön.

57 Toimielinten ja jäsenvaltioiden on noudatettava suhteellisuusperiaatetta tällaiseen tavoitteeseen pyrkiessään, mutta on muistutettava, kuten tämän tuomion 46—50 kohdassa on todettu, että direktiivi ei ole tämän periaatteen vastainen.

58 Näissä olosuhteissa on todettava, ettei ennakkoratkaisukysymyksiä tutkittaessa esille ole tullut yhtään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi direktiivin pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

59 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan ja Ruotsin hallituksille sekä neuvostolle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionin 17.6.1997 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY 2 artiklan j alakohtaa ja 3 artiklan 1 kohtaa sekä liitettä I on tulkittava siten, että niissä velvoitetaan määrittelemään tietyt makeat pintavedet "pilaantuneiksi vesiksi" ja siis määrittelemään kaikki tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu näihin vesiin aiheuttaen niiden pilaantumista, direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti "pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi",

kun näiden vesien nitraattipitoisuus ylittää 50 mg/l ja kun kyseinen jäsenvaltio katsoo, että maataloudesta peräisin olevat typpiyhdistepäästöt "vaikuttavat huomattavasti" tähän kokonaisnitraattipitoisuuteen.

2) Ennakkoratkaisukysymyksiä tutkittaessa ei esille ole tullut yhtään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi direktiivin 91/676/ETY pätevyyteen.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Edward Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä huhtikuuta 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja