YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

8 päivänä maaliskuuta 2001 *

Asiassa C-266/00,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään M. Nolin, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehenään P. Steinmetz,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta 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 (EYVL L 375, s. 1) 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 tulkitaan yhdessä direktiivin liitteessä II olevan A kohdan, liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan ja liitteessä V olevan 4 kohdan e alakohdan kanssa,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann sekä tuomarit J.-P. Puissochet ja F. Macken (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.12.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 30.6.2000 ja 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 (EYVL L 375, s. 1) 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 tulkitaan 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

Direktiivi 91/676/ETY

2 Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on vähentää maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen.

3 Direktiivin 2 artiklan e ja f kohdan mukaan käsite lannoite sisältää sekä orgaaniset aineet että keinolannoitteet.

4 Direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"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."

5 Direktiivin 3 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat määrätä koko alueensa pilaantumisalttiiksi vyöhykkeeksi, jolloin niiden on sovellettava koko alueellaan direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia.

6 Jotta yleinen suojelutaso kaikkien vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi voidaan varmistaa, jäsenvaltioiden on direktiivin 4 artiklan mukaan laadittava hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joita maanviljelijät noudattavat vapaaehtoisesti, ja laadittava tarvittaessa ohjelma näiden ohjeiden noudattamisen edistämiseksi. Direktiivin 4 artiklan mukaisesti laadittujen hyvän maatalouskäytännön ohjeiden on sisällettävä ainakin liitteessä II olevassa A kohdassa mainitut seikat.

7 Direktiivin 5 artiklan 1, 4 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

"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.

— —

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

a) liitteessä III tarkoitetut toimenpiteet,

b) ne toimenpiteet, joista jäsenvaltiot ovat määränneet 4 artiklan mukaisesti laadituissa hyvän maatalouskäytännön ohjeissa, lukuun ottamatta niitä, jotka on korvattu liitteessä III tarkoitetuilla toimenpiteillä.

— —

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."

8 Direktiivin liite II koskee hyvän maatalouskäytännön ohjeita. Sen A kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

"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 vuoroviljely-järjestelmät,

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."

10 Direktiivin 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle liitteessä V tarkoitetut tiedot sisältävä kertomus tämän direktiivin tiedoksi antamista seuraavalta nelivuotiskaudelta ja kultakin sitä seuraavalta nelivuotiskaudelta.

2. Jäsenvaltioiden on tämän artiklan mukaisesti annettava komissiolle kertomus kuuden kuukauden kuluessa kunkin kertomuskauden päättymisestä."

11 Direktiivin liitteessä V olevan 4 kohdan e alakohdan mukaan 10 artiklassa tarkoitetuissa kertomuksissa on annettava seuraavia tietoja:

"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."

12 Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta.

13 Direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa olevasta alaviitteestä ilmenee, että direktiivi on annettu tiedoksi jäsenvaltioille 19.12.1991.

Kansallinen lainsäädäntö

14 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 (Mémorial A 1994, s. 1648; jäljempänä suurherttuan asetus).

15 Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että Luxemburgin suurherttuakunta valitsi direktiivin 3 artiklan 5 kohdan mukaisen vaihtoehdon ja määräsi koko alueensa pilaantumisalttiiksi vyöhykkeeksi.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

16 Komissio vaati 10.4.1997 päivätyllä kirjeellään Luxemburgin suurherttuakunnalta selvitystä tietyistä direktiivin täytäntöönpanoon liittyvistä seikoista. Luxemburgin suurherttuakunta vastasi kirjeeseen 20.11.1997 päivätyllä kirjeellään.

17 Komissio katsoi, että direktiiviä ei ollut kaikilta osin saatettu osaksi Luxemburgin oikeutta, joten se vaati 21.11.1997 päivätyllä kirjeellä Luxemburgin suurherttuakuntaa esittämään tätä koskevat huomautuksensa komissiolle kahden kuukauden määräajassa. Luxemburgin suurherttuakunta vastasi 17.6.1998.

18 Komission mielestä tämä vastaus ei ollut tyydyttävä, joten se lähetti 21.10.1998 perustellun lausunnon, johon Luxemburgin hallitus vastasi 23.12.1998 päivätyllä kirjeellään. Komissio lähetti kirjeen saatuaan Luxemburgin hallitukselle

26.1.2000 täydentävän perustellun lausunnon selventääkseen kohtia, joiden osalta se katsoi Luxemburgin suurherttuakunnan laiminlyöneen velvollisuutensa, ja asetti yhden kuukauden määräajan tämän lausunnon mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi.

19 Luxemburgin hallitus vastasi komissiolle 3.4. ja 8.6.2000 päivätyillä kirjeillä. Se ilmoitti komissiolle, että direktiivin täytäntöönpanemiseksi valtioneuvoston käsiteltäväksi oli saatettu ehdotus suurherttuan asetukseksi.

20 Tässä tilanteessa komissio nosti tämän kanteen.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

21 Komissio esittää viisi väitettä Luxemburgin suurherttuakuntaa vastaan.

22 Komission ensimmäisen väitteen mukaan suurherttuan asetus koskee ainoastaan orgaanisten lannoitteiden käyttöä maataloudessa, joten keinolannoitteiden osalta ei ole annettu säädöksiä direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan ja liitteessä II olevan A kohdan mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi. Komissio väittää erityisesti, että tässä tilanteessa Luxemburgin lainsäädännössä ei ole otettu huomioon velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin, jotta taataan erityisesti direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdassa säädetty typen saantimuotojen välinen tasapaino, minkä lisäksi siinä ei ole otettu huomioon direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa sitä yhdessä liitteessä II olevan A kohdan 4 alakohdan kanssa tulkittaessa säädettyä velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin, jotta säädettäisiin ehdoista, erityisesti välimatkasta, joita on noudatettava levitettäessä keinolannoitteita maahan virtaavien vesien läheisyydessä.

23 Komission toisen väitteen mukaan suurherttuan asetuksessa ei säädetä direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa sitä yhdessä liitteessä II olevan A kohdan 2 alakohdan ja liitteessä III olevan 1 kohdan a alakohdan kanssa tulkittaessa edellytetystä lannoitteiden käytöstä maahan jyrkillä rinteillä muuten kuin siinä tapauksessa, että maa on soinen, tulviva, lumen peitossa yli vuorokauden ajan taikka roudassa.

24 Komission kolmannen väitteen mukaan suurherttuan asetus on ristiriidassa direktiivin 5 artiklan 4 kohdan kanssa sitä yhdessä liitteessä II olevan A kohdan 3 alakohdan kanssa tulkittaessa, koska siinä ei säädetä orgaanisten lannoitteiden käytöstä siinä tapauksessa, että maa on lumen peitossa alle vuorokauden ajan.

25 Komission neljännen väitteen mukaan Luxemburgin viranomaiset eivät ole noudattaneet direktiivin 5 artiklan 6 kohdassa säädettyä velvoitetta, koska ne eivät ole toteuttaneet siinä tarkoitettuja asiaankuuluvia valvontaohjelmia.

26 Komission viidennen väitteen mukaan Luxemburgin hallitus ei ole noudattanut direktiivin 10 artiklan 1 kohdan säännöksiä niitä yhdessä liitteessä V olevan 4 kohdan e alakohdan kanssa tulkittaessa, koska sen komissiolle 10 artiklan mukaisesti toimittamassa kertomuksessa ei ole arviota aikataulusta, jonka kuluessa 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti määriteltyjen vesien oletetaan vastaavan toimintaohjelmassa toteutettuihin toimenpiteisiin.

27 Luxemburgin hallitus ei kiistä yhteisöjen tuomioistuimessa sitä vastaan esitettyjä väitteitä. Se kuitenkin korostaa, että 16.6.2000 on annettu hallituksen esitys suurherttuan asetukseksi direktiivin saattamiseksi kaikilta osin osaksi kansallista oikeutta, ja tämä esitys on annettu 30.6.2000 maatalousvaliokuntaan lausuntoa varten.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

28 EY 249 artiklan kolmannen kohdan mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu. Tämä velvoite sisältää sen, että direktiiveissä asetettuja määräaikoja on noudatettava (ks. asia 10/76, komissio v. Italia, tuomio 22.9.1976, Kok. 1976, s. 1359, 12 kohta).

29 Komission ensimmäisestä väitteestä on todettava ensinnäkin, että suurherttuan asetus koskee ainoastaan orgaanisten lannoitteiden käyttöä maataloudessa. Se ei siis koske keinolannoitteita, vaikka direktiivin 2 artiklan f kohdan mukaan direktiivissä säädetyt velvoitteet koskevat myös keinolannoitteita.

30 Toiseksi on todettava, että missään niistä kansallisista säännöksistä, jotka Luxemburgin hallitus mainitsi oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä sen tueksi, että se oli täyttänyt velvollisuutensa, ei ole kyllin täsmällisiä säännöksiä, jotta täytettäisiin direktiivin liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdassa säädetty velvoite, jonka mukaan viljelykasvien ennakoidun typen tarpeen ja viljelykasvien etenkin keinolannoitteista peräisin olevista typpiyhdisteistä saaman typen määrän on oltava tasapainossa.

31 On myös todettava, että missään niistä kansallisista säännöksistä, jotka Luxemburgin hallitus mainitsi oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä, ei ole täytetty direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa sitä liitteessä II olevan A kohdan 4 alakohdan kanssa tulkittaessa säädettyä velvoitetta ryhtyä toimenpiteisiin, jotta välimatkan kaltaisista ehdoista, joita on noudatettava levitettäessä keinolannoitteita maahan virtaavien vesien läheisyydessä, säädettäisiin niin täsmällisesti, että voitaisiin taata, etteivät virtaavat vedet saastu tällaisia lannoitteita levitettäessä.

32 Edellä esitetystä seuraa, että komission ensimmäinen väite on perusteltu.

33 Komission toisesta väitteestä voidaan todeta, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa sitä liitteessä II olevan A kohdan 2 alakohdan ja liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan a alakohdan kanssa tulkittaessa säädettyjä velvoitteita, koska se ei ole antanut säännöksiä lannoitteiden käytöstä maahan jyrkillä rinteillä ilmasto-olosuhteista riippumatta.

34 Komission kolmannesta väitteestä on todettava, että direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa sitä liitteessä II olevan A kohdan 3 alakohdan kanssa tulkittaessa edellytetään toimenpiteitä, joilla rajoitetaan lannoitteiden käyttöä maan ollessa lumen peitossa. Koska ei ole mitään syytä olettaa, että saastumisriski on vähäisempi silloin, kun lannoitetta levitetään maan ollessa lumen peitossa alle vuorokauden ajan, suurherttuan asetuksella ei täytetä direktiivin kyseessä olevissa säännöksissä säädettyjä velvoitteita.

35 Komission neljännestä väitteestä on todettava, että oikeudenkäyntiasiakirjojen mukaan Luxemburgin viranomaisten toimittamien tietojen perusteella Luxemburgin suurherttuakunnassa ei ole valvontaverkkoa, joka kattaisi kaikki sen pinta- ja pohjavedet, joihin maatalouden paineet kohdistuvat, ja jonka avulla olisi mahdollista arvioida saastumisen laajuutta ja toimintaohjelmien vaikutusta. Toimitettujen tietojen perusteella ei sitä paitsi voida päätellä, että Luxemburgin vesistöjen rehevöityneisyyttä valvottaisiin. Komissiolle ei myöskään ole täydentävässä perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa toimitettu mitään tietoja, jotka osoittaisivat, että valvontaohjelma on tehty. Toimivaltaiset viranomaiset eivät olleet kyseiseen päivämäärään mennessä toteuttaneet mallia, jonka avulla voitaisiin arvioida toimintaohjelmien tehokkuutta, joten viranomaiset eivät voi täyttää direktiivin 5 artiklan 6 kohdassa säädettyä arviointivelvollisuutta.

36 Tässä tilanteessa komission neljäs väite on perusteltu.

37 Komission viidennestä väitteestä on todettava, että oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että täydentävässä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä Luxemburgin suurherttuakunta oli pelkästään ilmoittanut komissiolle, että se oli tilannut tutkimuksen arvioidakseen direktiivissä edellytettyjen säännösten tehokkuutta ja että se ei ollut vielä toimittanut tutkimusta komissiolle. Tästä seuraa, että väitettä, jonka mukaan direktiivin 10 artiklan 1 kohtaa sitä yhdessä liitteessä V olevan 4 kohdan e alakohdan kanssa tulkittaessa ei ole noudatettu, on pidettävä perusteltuna.

38 On siis todettava, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 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 tulkitaan yhdessä direktiivin liitteessä II olevan A kohdan, liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan ja liitteessä V olevan 4 kohdan e alakohdan kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

39 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Luxemburgin suurherttuakunta on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **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 tulkitaan yhdessä direktiivin liitteessä II olevan A kohdan, liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohdan ja liitteessä V olevan 4 kohdan e alakohdan kanssa.**

2) **Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Gulmann Puissochet Macken

Julistettiin Luxemburgissa 8 päivänä maaliskuuta 2001.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja kolmannen jaoston puheenjohtaja