YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

27 päivänä kesäkuuta 2002 *

Asiassa C-258/00,

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

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään aluksi J.-F. Dobelle ja D. Colas ja sittemmin G. de Bergues ja D. Colas, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jota tukee

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään S. Ortiz Vaamonde, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta 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 asianmukaisesti yksilöinyt pilaantuneita vesiä ja koska se ei näin ollen ole nimennyt niihin liittyviä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä kyseisen direktiivin 3 artiklan ja liitteen I mukaisesti,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja F. Macken (esittelevä tuomari) sekä tuomarit N. Colneric, C. Gulmann, R. Schintgen ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, asiamiehenään M. Nolin, ja Ranskan tasavallan, asiamiehinään D. Colas ja C. Chevallier, 4.10.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.11.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.6.2000 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta 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; jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole asianmukaisesti yksilöinyt pilaantuneita vesiä ja koska se ei näin ollen ole nimennyt niihin liittyviä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä kyseisen direktiivin 3 artiklan ja liitteen I mukaisesti.

2 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 9.11.2000 antamalla määräyksellä Espanjan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Ranskan tasavallan vaatimuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

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

4 Direktiivin 2 artiklan i alakohdan mukaan "rehevöitymisellä" tarkoitetaan "veden rikastumista typpiyhdisteillä, mikä aiheuttaa levien ja korkeampien kasvilajien kiihtynyttä kasvua, jonka tuloksena on ei-toivottuja veden eliötasapainon ja kyseisen veden laadun häiriöitä".

5 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."

6 Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan "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".

7 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja vesien yksilöimisperusteita koskevassa liitteessä I olevassa A kohdassa säädetään seuraavaa:

"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,

2) sisältävätkö pohjavedet tai onko vaara, että ne sisältävät yli 50 mg/l nitraatteja, jos 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta,

3) ovatko luonnonjärvet tai muut makeat vesistöt, jokisuut, rannikkovedet ja merivedet rehevöityneitä tai onko vaara, että ne rehevöityisivät lyhyen ajan kuluessa, jos 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta?"

Kansallinen lainsäädäntö

8 Direktiiviä ja pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden ensimmäistä nimeämistä koskevassa Ranskan ympäristöministeriön 5.11.1992 päivätyssä hallinnollisessa soveltamisohjeessa (jäljempänä hallinnollinen soveltamisohje) on liite 3, jonka otsikkona on "Työskentelytavat", ja liite 4, jonka otsikkona on "Rehevöitymistä koskevat nykyiset tiedot ja pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden nimeäminen".

9 Hallinnollisen soveltamisohjeen liitteessä 3 todetaan, että "rannikkovesien ja murtovettä sisältävien matalien laguunien rehevöitymistä koskevien tietojen avulla on täydennettävä tätä ensimmäistä vyöhykkeiden nimeämistä".

10 Hallinnollisen soveltamisohjeen liitteessä 4 käsitellään kahta rehevöitymisen vastaisen taistelun avainkäsitettä eli rajoittavan tekijän käsitettä ja vaikuttavan tekijän käsitettä seuraavasti:

"[Rehevöitymis]ilmiön hallinta on monitahoinen ja vaikea tehtävä. On ensiksi huomattava, että mikä tahansa aiemmin luetelluista kemiallisista tai fysikaalisista tekijöistä voi tarvittaessa olla se, jota tehokas toiminta voi koskea. Useimmiten on kuitenkin osoittautunut asianmukaiseksi keskittää rehevöitymisen vastainen taistelu ravinteisiin ja erityisesti typpeen (N) ja fosforiin (P).

— —

Kaikki ravinteet vaikuttavat ilmiön syntymiseen. Ravinteita on suhteellisen runsaasti ympäristössä, mutta tiettyjä ravinteita voi olla hyvinkin riittävässä määrin, kun taas toiset voivat loppua aikaisemmin tai myöhemmin. — — Tätä varten määritellään *rajoittavaksi tekijäksi* tekijä, joka loppuu ensimmäisenä ja joka häviää ensimmäisenä ympäristöstä sen vuoksi, että kasvit ovat käyttäneet sen.

— —

Jokaisen tarkasteltavana olevan lajin kannalta sille ominaista typen ja fosforin välistä suhdetta ja ympäristössä esiintyvän typen ja fosforin välistä suhdetta vertailemalla olisi voitava arvioida ympäristön mahdollisuuksia tarjota kyseiselle

lajille ravintoa, ja kyseinen vertailu paljastaa sen, kumpi näistä ravinteista on rajoittava tekijä. Jos ympäristössä vallitseva typen ja fosforin välinen suhde on kyseisen lajin solukon hyväksymää suhdetta suurempi, typpeä on liikaa, joten fosforin puute ilmenee ensimmäisenä. Tällöin fosfori on rajoittava tekijä. Jos ympäristössä vallitseva typen ja fosforin välinen suhde on solukossa vallitsevaa typen ja fosforin välistä suhdetta pienempi, lajin kasvua rajoittava tekijä on sen sijaan typpi.

— —

Vaikuttava tekijä on tietysti rajoittava tekijä, mutta tällä käsitteellä on myös toiminnallinen tarkoitus. Kun otetaan huomioon mahdollisuudet valvoa sitä, kertyykö ympäristöön jotain ravinnetta, vaikuttava tekijä on se, josta *voidaan tehdä rajoittava.*"

11 Tämän jälkeen hallinnollisen soveltamisohjeen liitteessä 4 todetaan, että ravinne voi muodostaa vaikuttavan tekijän vain, jos ihminen voi tehdä tästä ravinteesta rajoittavan tekijän. Kyseisessä soveltamisohjeessa mainitaan esimerkkinä tietyt sinilevät (cyanophyceae), joiden osalta kasvua rajoittava ravinne on typpi mutta joiden lisääntymistä ei ole mahdollista säännellä tehokkaasti vähentämällä ihmisen toiminnan synnyttämiä typpipäästöjä, koska nämä levät kykenevät vedenpintaan noustuaan käyttämään ilmakehässä olevaa typpeä.

12 Hallinnollisen soveltamisohjeen liitteessä 4 todetaan seuraavaa:

"Nykyiset tiedot, jotka ovat vielä epätarkkoja ja epätäydellisiä tarkasteltavien tekijöiden ja ilmiöiden monitahoisuuden vuoksi, antavat aiheen olettaa, että on

hyvin todennäköistä, että typpi on rehevöitymisen kannalta vaikuttava tekijä *suolaisissa (ranta)vesissä* ja *seisovissa matalissa murtovesissä* (laguuneissa). On kiistatonta, että tämä ei koske virtaavia murtovesiä (jokisuita) eikä kalkkipitoista virtaavaa tai seisovaa makeaa vettä, jossa vaikuttavana tekijänä on fosfori. Happamoituneesta makeasta vedestä, erityisesti seisovista (altaat) ja syvistä murtovesistä tarvitaan lisätutkimuksia johtopäätösten tekemiseksi.

Kun havaintojen ja tutkimusten perusteella — — on todettu, missä määrin vedet ovat rehevöityneitä, työryhmän on arvioitava edellä esitettyjen huomioiden perusteella, missä tapauksissa typpi on vaikuttava tekijä rehevöitymisilmiön hallitsemisessa. Tämän tultua tehdyksi sen on muun muassa selvitettävä, onko typpi ainakin pääasiallisesti peräisin maataloudesta. Jos näin on, kyseisten vesien nitraattipitoisuuden perusteella tehtyä vyöhykkeiden yksilöimistä voidaan joutua täydentämään. Päinvastaisessa tapauksessa tämä arviointiperuste ei edellytä erityisen pilaantumisalttiin vyöhykkeen rajoittamista."

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

13 Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli 20.12.1993 mennessä yksilöitävä alueillaan sijaitsevat pilaantuneet vedet ja nimettävä pilaantumisalttiit vyöhykkeet direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla.

14 Koska komissio katsoi, että pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden nimeäminen Ranskassa oli epätäydellistä, se kehotti 25.9.1998 päivätyllä virallisella huomautuksella Ranskan tasavaltaa esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

15 Komissio arvosteli Ranskan tasavaltaa erityisesti siitä, että se oli soveltanut direktiivin 3 ja 6 artiklaa sekä liitettä I virheellisesti siltä osin kuin kyse on pilaantuneiden vesien yksilöimisestä, pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden nimeämisestä ja vesien nitraattipitoisuuden valvonnasta.

16 Koska Ranskan viranomaisten 26.11.1998 päivätty vastaus ei tyydyttänyt komissiota, komissio lähetti 9.7.1999 päivätyssä kirjeessä perustellun lausunnon, jossa se kehotti Ranskan tasavaltaa toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon tiedoksiantamisesta.

17 Ranskan viranomaiset vastasivat perusteltuun lausuntoon 16.9.1999 päivätyllä kirjeellä, johon ne olivat liittäneet vesien syyskuussa 1997—elokuussa 1998 toteutetun toisen valvontakierroksen lopulliset tulokset.

18 Kyseisessä kirjeessä Ranskan viranomaiset esittivät erityisesti, että hallinnollisen soveltamisohjeen liitteessä 4 ei ole tarkoitus antaa prefekteille oikeutta nimetä vyöhykettä rehevöitymiskriteerin perusteella, vaan siinä on tarkoitus nimenomaan velvoittaa prefektit nimeämään vyöhykkeet, jos todetaan, että maataloudesta peräisin olevat nitraattipäästöt myötävaikuttavat rehevöitymiseen tai kyseisen ilmiön lähitulevaisuudessa tapahtuvaan käynnistymiseen.

19 Koska komissio kuitenkin katsoi, ettei Ranskan tasavalta ollut noudattanut perusteltua lausuntoa annetussa määräajassa, se nosti tämän kanteen.

Kanne

20 Kannekirjelmässään komissio esittää Ranskan tasavaltaa vastaan useita väitteitä, jotka koskevat niiden vesien epätäydellistä yksilöimistä, jotka ovat rehevöityneet tai vaarassa lähitulevaisuudessa rehevöityä, sekä niiden makeiden pintavesien ja pohjavesien epätäydellistä yksilöimistä, joiden nitraattipitoisuus on tai on vaarassa olla yli 50 mg/l, ja jotka näin ollen koskevat pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden epätäydellistä nimeämistä.

21 Komissio väittää erityisesti, että kun hallinnollisen soveltamisohjeen mukaan vedet yksilöidään rehevöityneiksi vesiksi direktiivin nojalla vain siinä tapauksessa, että typpi on pääasiallisesti peräisin maataloudesta, ja siinä tapauksessa, että typpi muodostaa rehevöitymisen vaikuttavan tekijän, kyseisellä soveltamisohjeella ei panna asianmukaisesti täytäntöön direktiiviä eikä varsinkaan sen 3 artiklaa ja sen liitettä I.

22 Lisäksi komissio esittää, että jättäessään yksilöimättä Seinen lahden rehevöityneeksi ja Oisen departementin asianomaisia vesiä vesiksi, joiden nitraattipitoisuus on tai on vaarassa olla yli 50 mg/l, Ranskan tasavalta ei ole soveltanut virheettömästi direktiivin 3 artiklan 1 kohtaa eikä liitettä I.

23 Vastineessaan Ranskan hallitus ilmoittaa, että hallinnollista soveltamisohjetta muutettiin 24.7.2000 annetulla hallinnollisella soveltamisohjeella siksi, että otettaisiin huomioon pilaantuminen, joka on vain merkittävässä määrin eikä pääasiallisesti aiheutunut maataloudesta peräisin olevista nitraateista. Lisäksi Ranskan hallitus esittää, että Oisen departementti oli nimetty pilaantumisalttiiksi vyöhykkeeksi.

24 Tämän johdosta komissio on luopunut kannekirjelmässä esittämistään väitteistä, jotka koskevat yhtäältä vyöhykkeiden nimeämistä vain sillä perusteella, että pilaantuminen on pääasiallisesti aiheutunut maataloudesta peräisin olevasta typestä, ja toisaalta Oisen departementin vesiä.

Vesien yksilöiminen rehevöityneiksi vain siinä tapauksessa, että typpi on vaikuttava tekijä

Asianosaisten lausumat

25 Komissio väittää, että Ranskan tasavallan soveltama menetelmä ei ole direktiivin eikä varsinkaan sen 3 artiklan ja liitteen I mukainen, koska menetelmässä rajoitetaan rehevöityneiden vesien yksilöimistä siten, että tällaisiksi voidaan yksilöidä vain sellaisilla vyöhykkeillä sijaitsevat vedet, joilla typpi on rehevöitymisen vaikuttava tekijä, eli tällaisiksi voidaan konkreettisesti yksilöidä vain rannikkovyöhykkeillä sijaitsevat vedet ja matalat seisovat murtovedet. Näin ollen virtaavia murtovesiä ja makeita kalkkipitoisia seisovia tai virtaavia vesiä ei voida koskaan pitää direktiivissä tarkoitettuina rehevöityneinä vesinä, koska hallinnollisen soveltamisohjeen mukaan vaikuttava tekijä on juuri fosfori eikä typpi.

26 Typpi on kuitenkin komission mukaan rehevöitymisen jatkumisen edellyttämä ensiarvoisen tärkeä ravinne, jonka ennaltaestävä valvonta on tarpeen, vaikka rehevöitymisen käynnistääkin ja sen laajuuden määrääkin fosforin liiallinen

määrä. Rehevöitymisen estämiseksi on tärkeää, että vedet yksilöidään asianmukaisesti direktiivin 3 artiklan ja sen liitteen I nojalla ja että ryhdytään toimenpiteisiin nitraattien aiheuttaman pilaantumisen estämiseksi.

27 Komissio katsoo, että Ranskan viranomaiset ovat virheellisesti ja epätäydellisesti yksilöineet pilaantuneet vedet, mistä seuraa, että kyseiset viranomaiset ovat nimenneet pilaantumisalttiit vyöhykkeet epätäydellisesti.

28 Ranskan hallitus esittää, että hallinnollisessa soveltamisohjeessa rehevöitymiskriteerin huomioonottamiseksi annetut ohjeet ovat direktiivin mukaisia.

29 Kyseinen hallitus määrittelee vaikuttavan tekijän tekijäksi, jota voidaan hallita, kun taas rajoittava tekijä on tekijä, joka hävitessään aiheuttaa levien tai korkeampien kasvien lisääntymisen pysähtymisen.

30 Ranskan hallitus kiistää ensinnäkin komission väitteen, jonka mukaan typpi olisi hallittavissa oleva tekijä aina eli myös tapauksissa, joissa jokin muu tekijä on käynnistänyt rehevöitymisen. Ranskan hallituksen mukaan typen kaltainen tekijä voi olla rajoittava ilman, että se olisi hallittavissa. Tällaisessa tapauksessa direktiivissä ei Ranskan hallituksen mukaan velvoiteta nimeämään asianomaisia vesistöjä rehevöityneiksi.

31 Ranskan hallitus esittää, että kun Ranskan viranomaiset nykyisten tieteellisten ja teknisten tietojen perusteella väittävät, että typpi ei aina ole vaikuttava tekijä, kyseiset viranomaiset viittaavat siihen seikkaan, että typpi ei välttämättä ole se

tekijä, johon maatalouskäytäntöjen muuttamisella voitaisiin tehokkaasti vaikuttaa. Typpi voi tietyissä tapauksissa olla peräisin valuma-alueilta, vesien pohjasedimenteistä tai ilmakehästä, jolloin ei ole järkevää yrittää hallita nitraattien määrää. Rehevöitymiseksi osoittautuneen tilanteen vastaisessa tehokkaassa taistelussa on näissä tapauksissa Ranskan hallituksen mukaan turvauduttava muihin menetelmiin.

32 Toiseksi Ranskan hallitus esittää, että hallinnollisessa soveltamisohjeessa kuvailtu menetelmä on sopusoinnussa direktiivin 2 artiklan i alakohdan kanssa, jossa asetetaan kolme kumulatiivista edellytystä sille, että vyöhykettä voidaan pitää rehevöityneenä. Niinpä nitraattien kertyminen vesistöön ei järjestelmällisesti voi johtaa siihen, että vesistöä pidettäisiin rehevöityneenä tai rehevöitymisuhan alaisena.

33 Kolmanneksi Ranskan hallitus esittää, että direktiivissä ei velvoiteta soveltamaan direktiivissä säädettyä järjestelmää kaikkiin rehevöityneisiin vesistöihin tai rehevöitymisuhan alaisiin vesistöihin, vaan siinä velvoitetaan soveltamaan kyseistä järjestelmää ainoastaan niihin vesistöihin, jotka ovat rehevöityneet tai jotka ovat rehevöitymisuhan alaisia, jos direktiivin 5 artiklassa säädettyjä toimenpiteitä ei toteuteta. Jäsenvaltioiden on Ranskan hallituksen mukaan näin ollen valittava rehevöityneistä vesistä ne, joiden laatua voidaan parantaa vaikuttamalla maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman pilaantumisen asteeseen.

34 Lopuksi Ranskan hallitus esittää, että komission kanta, jonka mukaan nitraatit on kaikissa tapauksissa otettava ennaltaehkäisevästi huomioon direktiivissä tarkoitetun rehevöitymisen merkkinä, vie direktiivin usealta säännökseltä tehokkaan vaikutuksen. Direktiivissä nimittäin Ranskan hallituksen mukaan velvoitetaan yksilöimään pilaantuneiksi vesiksi ainoastaan sellaiset rehevöityneet

vedet, joiden osalta nitraatteja voidaan hallita maataloutta koskevilla toimilla, ja direktiivissä ainoastaan annetaan oikeus nimetä koko alue pilaantumisalttiiksi vyöhykkeeksi. Komission harjoittaman päättelyn kaltainen päättely johtaa Ranskan hallituksen mukaan väistämättä siihen, että pilaantuneiksi vesiksi yksilöidään kaikki nitraattipitoiset vedet, vaikka niiden nitraattipitoisuus olisi vain kohtuullinen, eli käytännössä kaikki yhteisön vedet.

35 Väliintulokirjelmässään Espanjan hallitus esittää, että direktiivissä säädetyn kaltaisella maataloudesta peräisin olevien typpivalumien vähentämisohjelmalla voi olla vesien rehevöitymisen kannalta vaikutusta ja siten myös hyötyä vain, jos kaksi edellytystä täyttyy. Ensinnäkin typen saatavuuden on rajoitettava kyseisten vesiekosysteemien perustuotantoa. Toiseksi typpipitoisuutta on voitava vähentää tällä ohjelmalla.

36 Espanjan hallitus siis katsoo, että ainoastaan vesiä, joiden kasviplanktonien tuotantoa typpi rajoittaa ja joiden typpipitoisuutta on mahdollista rajoittaa vaikuttamalla maatalouskäytäntöihin, on pidettävä direktiivissä tarkoitettuina pilaantuneina vesinä.

37 Espanjan hallituksen mukaan on myös tieteellisesti osoitettu, että useimmissa sisävesien vesiekosysteemeissä kasviplanktonien perustuotantoa ja rehevöitymistä ei rajoita typen vaan fosforin saatavuus.

38 Komissio esittää, että tätä väitettä ei tueta millään tieteellisellä tutkimuksella. Komissio vetoaa useisiin tutkimuksiin, jotka se on maininnut kannekirjelmässään ja vastauksessaan, osoittaakseen, että rehevöityminen johtuu typpi- ja fosforipäästöjen samanaikaisuudesta, joten typpipäästöjen vaikutusta merien rehevöitymisilmiössä ei voida tarkoituksellisesti jättää huomiotta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

39 Aluksi on korostettava, että kuten direktiivin kuudennesta perustelukappaleesta ja 1 artiklasta ilmenee, direktiivin tavoitteena on ihmisten terveyden ja elävien luonnonvarojen ja vesiekosysteemien suojelemiseksi ja veden muun oikeutetun käytön turvaamiseksi vähentää maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen.

40 Tämän jälkeen on todettava, että direktiivin yhdeksännen perustelukappaleen mukaan tietyt vyöhykkeet, joilta vesi valuu typpiyhdisteiden aiheuttamalle pilaantumiselle alttiisiin vesiin, vaativat erityissuojelua.

41 Lisäksi direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdasta sekä 5 artiklasta, kun niitä luetaan yhdessä liitteessä I olevassa A kohdassa olevan 1 ja 2 alakohdan kanssa, seuraa, että jäsenvaltioiden on noudatettava seuraavia velvoitteita:

— jäsenvaltioiden on yksilöitävä pilaantuneiksi vesiksi tai sellaisiksi vesiksi, jotka voivat pilaantua, jos 5 artiklassa säädettyjä toimenpiteitä ei toteuteta, paitsi ihmisten käytettäviksi tarkoitetut vedet niin myös kaikki seuraavat vedet:

i) makeat pintavedet, joiden nitraattipitoisuus on tai on vaarassa olla jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laa-

tuvaatimuksista 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetussa neuvoston direktiivissä 75/440/ETY (EYVL L 194, s. 26) säädettyä suurempi;

ja

ii) pohjavedet, jotka sisältävät tai ovat vaarassa sisältää nitraatteja yli 50 mg/l;

— jäsenvaltioiden on viimeistään 20.12.1993 nimettävä pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi kaikki alueidensa tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu vesiin, jotka on direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti yksilöity pilaantuneiksi vesiksi, ja

— laadittava 20.12.1995 mennessä toimintaohjelmia, joilla pyritään vähentämään nitraattien aiheuttamaa vesien pilaantumista ja parantamaan vesien laatua direktiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi nimetyillä maa-alueilla.

42 On palautettava mieliin, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut pilaantuneet vedet tai vedet, jotka voivat pilaantua, on yksilöitävä muun muassa direktiivin liitteessä I olevassa A kohdassa esitettyjen perusteiden perusteella. Yksi näistä perusteista liittyy vesien todettuun rehevöitymiseen tai siihen, onko vaara, että ne rehevöityisivät lyhyen ajan kuluessa, jos 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta.

43 Ranskan hallitus päättelee nyt esillä olevassa tapauksessa direktiivin 23 artiklan i alakohdassa olevasta rehevöitymisen määritelmästä, että se, että pintavesiin kertyy nitraatteja, ei yksinään tee näistä vesistä direktiivissä tarkoitettuja rehevöityneitä vesiä.

44 Lisäksi Ranskan hallitus esittää, että hallinnollisesta soveltamisohjeesta ilmenee, että tiettyjen vesien, erityisesti virtaavien murtovesien ja kalkkipitoisten sekä virtaavien että seisovien makeiden vesien rehevöitymistä ei voida koskaan estää vähentämällä typen määrää, koska fosforia on pidettävä rehevöitymisen vaikuttavana tekijänä.

45 Ilman, että olisi tarpeen tarkastella useita tämän kanteen käsittelyn yhteydessä esitettyjä tieteellisiä kertomuksia ja selvityksiä, on todettava, että se, että direktiivin soveltamisalaa on rajoitettu, kun sen soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty tietyt vedet sillä perusteella, että kyseisten vesien pilaantumisessa fosforilla väitetään olevan ensiarvoisen tärkeä merkitys, on ristiriidassa sekä direktiivin rakenteen että sen tarkoituksen kanssa.

46 On ensiksi todettava, että Ranskan hallituksen soveltama menetelmä johtaa siihen, että huomattavaa osaa makeista pintavesistä, virtaavaa murtovettä sisältävistä jokisuista ja rannikkovesistä ei ikinä voitaisi nimittää rehevöityneiksi vesiksi, vaikka maataloudesta peräisin olevan typen aiheuttama pilaantuminen tai pilaantumisen vaara on todellinen.

47 Tältä osin on todettava, että hallinnollisessa soveltamisohjeessa velvoitetaan toimivaltaiset viranomaiset ottamaan huomioon "liitteessä 4 esitetyt seikat" ja että liitteessä 4 todetaan, kuten tämän tuomion 12 kohdasta ilmenee, että typpi ei

ole vaikuttava tekijä virtaavien murtovesien eli jokisuiden ja kalkkipitoisten virtaavien tai seisovien makeiden vesien osalta.

48 Se, että tiettyjä huomattavia vesien ryhmiä ei ikinä nimettäisi rehevöityneiksi, vaikka maataloudesta peräisin olevan typen aiheuttama pilaantuminen tai sellaisen vaara on todellinen, olisi selvästi ristiriidassa direktiivin kanssa, sillä direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltiot yksilöimään pilaantuneet vedet tai vedet, jotka voivat pilaantua, jotta jäsenvaltiot toteuttaisivat tiettyjä toimenpiteitä maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentämiseksi ja vastaisuudessa tapahtuvan tällaisen pilaantumisen ehkäisemiseksi.

49 Hallinnollisesta soveltamisohjeesta tosin ilmenee, että tietyn kasvilajin liiallinen kasvu vesiympäristössä riippuu useista kemiallisista, fysikaalisista ja ympäristöön liittyvistä seikoista. Kyseisessä soveltamisohjeessa todetaan seuraavaa: " — — siinä vaiheessa, jossa voidaan puhua rehevöitymisestä — — , tämä vesikasvien liiallinen kasvu on seurausta useiden erilaisten vaihtelevien tekijöiden monitahoisesta ja taidokkaasta vuorovaikutuksesta. Kausaalisuhteiden toteaminen rehevöitymisen ilmenemismuodon, luonteen, voimakkuuden ja toistuvuuden perusteella on äärimmäisen vaikeaa juuri tämän vuorovaikutuksen monitahoisuuden ja taidokkuuden takia."

50 Kun otetaan huomioon tämä monitahoisuus ja se hallinnollisesta soveltamisohjeesta ilmenevä seikka, että alaa koskevat tiedot ovat vielä epätäsmällisiä ja epätäydellisiä, hallinnollisessa soveltamisohjeessa mainittujen vesien kaltaisten tiettyjen merkittävien vesien jättäminen lähtökohtaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on ristiriidassa direktiivin rakenteen ja tarkoituksen kanssa. Huolimatta siitä, mikä merkitys fosforilla mahdollisesti on rehevöitymisessä, kasvilajeja, joiden kasvua typpi kiihdyttää, voi ilmetä tällaisissa vesissä, mikä horjuttaa tällaisissa vesissä jo olevien erilaisten organismien tasapainoa.

51 Kun lisäksi otetaan huomioon se, että direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdasta johtuvat velvollisuudet ovat läheisesti toisiinsa sidoksissa, pilaantuneiden vesien tai vesien, jotka voivat pilaantua, kyseisen artiklan 1 kohdan nojalla tapahtuva liian suppea yksilöiminen johtaisi siihen, että kyseisen artiklan 2 kohdan nojalla suoritettava pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden nimeäminen olisi epätäydellistä.

52 Menetelmä, jota Ranskan viranomaiset ovat käyttäneet yksilöidäkseen pilaantuneita vesiä tai vesiä, jotka voivat pilaantua, voi nimittäin johtaa siihen, että tiettyihin vesiin, joiden nitraattipitoisuus on korkea, ei sovellettaisi direktiiviä, joten alueita, joilta vesi valuu näihin vesiin, ei nimettäisi pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi direktiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla eikä niitä varten tarvitsisi näin ollen tehdä direktiivin 5 artiklan mukaisesti toimintaohjelmia.

53 Vaikka on totta, että jäsenvaltioille on jätetty laaja harkintavalta direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen vesien yksilöimisessä niiden arviointien monitahoisuuden takia, jotka jäsenvaltioiden on tässä yhteydessä tehtävä (ks. asia C-293/97, Standley ym., tuomio 29.4.1999, Kok. 1999, s. I-2603, 37 ja 39 kohta), niiden on kuitenkin tätä yksilöimistä suorittaessaan otettava huomioon direktiivin tavoitteet eli maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen.

54 Tämän harkintavallan käyttäminen ei näin ollen saa johtaa, kuten tässä tapauksessa on käynyt, siihen, että merkittävä osa typen kuormittamista vesistä jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Seinen lahden vesien jättäminen yksilöimättä direktiivin nojalla

Asianosaisten lausumat

55 Komissio esittää, että jättäessään yksilöimättä Seinen lahden vesiä direktiivissä tarkoitetuiksi rehevöityneiksi vesiksi Ranskan tasavalta on rikkonut direktiivin 3 artiklan 1 kohtaa ja direktiivin liitteessä I olevassa A kohdassa olevaa 3 alakohtaa.

56 Komissio mainitsee tältä osin erityisesti Seine-Normandian alueen vesien hoitoa ja hallintoa koskevan puitesuunnitelman, jonka mukaan myrkyllisen panssarilevän lisääntyminen vaikuttaa kiihtyneen useiden vuosien ajan Courseulles'n ja Dieppen välillä ja jonka mukaan Seinen ja muiden jokien kuljettamat ravinnepäästöt näyttävät olevan pääasiallinen syy ilmiön esiintymiseen.

57 Lisäksi vuonna 1996 laaditusta tieteellisestä selvityksestä, jonka otsikkona on "Nitraatti- ja fosfaattipäästöt Seinen lahdessa. Meren pilaantumisen tulevaisuus", ilmenee komission mukaan, että on todennäköistä, että maatalouden päästöjen lisääntyminen myötävaikuttaa Seinen lahteen kulkeutuvien typpipäästöjen lisääntymiseen ja kiihdyttää perustuotantoa siellä ja aiheuttaa rehevöitymistä.

58 Komission mukaan Seinen lahti myötävaikuttaa Pohjanmeren Ranskan pohjoispuolelta Norjaan ulottuvan itäosan rehevöitymiseen.

59 Ranskan hallitus esittää, että Seinen lahden vedet eivät ole direktiivissä tarkoitetulla tavalla rehevöityneitä.

60 Ranskan hallitus viittaa direktiivin 2 artiklan i alakohdassa olevaan rehevöitymisen käsitteeseen, eikä sen mukaan ole juurikaan kiistanalaista, että "Seinen lahteen on kertynyt — — typpiyhdisteitä". Se, onko niitä kertynyt riittävästi, jotta ne aiheuttaisivat "levien ja korkeampien kasvilajien kiihtynyttä kasvua", on Ranskan hallituksen mukaan kiistanalaisempaa, mutta komissio ei Ranskan hallituksen mukaan ole mitenkään osoittanut, että kyseisten yhdisteiden kertyminen johtaisi "vedessä olevien organismien tasapainon [horjumiseen]" ja "veden laadun heikkenemiseen".

61 Ranskan hallitus esittää, että Seinen lahdessa ja Normandian matalalla rannikolla ei esiinny makroleväilmiöitä tai levien massaesiintymisiä tai kasviplanktonien liian suuresta määrästä johtuvaa anoksiaa. Seinen lahdelle on Ranskan hallituksen mukaan tyypillistä voimakkaat vuorovesivirrat, jotka estävät lahden pohjukan vesiin liuenneen hapen pitoisuutta pienenemästä voimakkaasti, joten meren organismien luonnollinen tasapaino ei häiriinny. Panssarilevien luokkaan kuuluvien planktisten mikrolevien ajoittaisten esiintymisien osalta on todettava, että niitä ei ole riittävästi, jotta ne voisivat häiritä meren organismeja, ja että niiden esiintyminen johtuu ennemminkin tiettyjen rannikkovesien vertikaalisesta kerrostumisesta kuin vedessä olevan typen määrän lisääntymisestä.

62 Ranskan hallitus katsoo näin ollen, että pelkästään se seikka, että Seinen lahdessa on kiistatta riittävästi nitraatteja rehevöitymisilmiön mahdolliseksi aiheuttamiseksi, ei riitä horjuttamaan Ranskan hallituksen päätelmää, jonka mukaan tämä vyöhyke ei ole direktiivissä tarkoitetulla tavalla rehevöitynyt.

63 Ranskan hallitus esittää vielä, että sillä, ettei Seinen lahtea ole yksilöity, ei missään tapauksessa ole ollut merkitystä seuraavan vaiheen kannalta eli pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden nimeämisen kannalta, koska lähes kaikki vyöhykkeet, joilta vesi valuu Seinen alueeseen, on nimetty pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi muilla perusteilla.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

64 Heti aluksi on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimelle jättämissään vastineissa Ranskan hallitus myöntää, että on olemassa sellaisten typpiyhdisteiden aiheuttamaa rehevöitymistä, joiden maatalouspohjaista alkuperää Ranskan hallitus ei kiistä, ja että levien ja korkeampien kasvilajien kasvu on kiihtynyttä Seinen lahdella. Lisäksi Ranskan hallitus myöntää, ettei ole poissuljettua, että tiettyjen sellaisten ilmiöiden jatkumisen perusteella, joita voidaan luonnehtia vedessä olevien organismien tasapainon horjumiseksi tai veden laadun huonontumiseksi, voidaan katsoa, että Seinen lahti täyttää tietyt rehevöitymisen kriteerit.

65 Ranskan hallitus esittää kuitenkin, että asiaa koskevien objektiivisten ja tieteellisten arviointiperusteiden nojalla tämä vyöhyke on jätetty yksilöimättä direktiivissä tarkoitetuksi rehevöityneeksi vyöhykkeeksi.

66 Kuten tämän tuomion 45—54 kohdasta ilmenee, Ranskan viranomaisten rehevöitymisen käsitteestä tekemä tulkinta ja menetelmä, jota ne käyttävät yksilöidäkseen pilaantuneita vesiä, ovat kuitenkin liian suppeita, joten ne ovat ristiriidassa direktiivin kanssa.

67 Lisäksi on todettava, että vaikka rehevöitymisilmiötä ei esiinny itse Seinen lahdella, tämä alue kuitenkin myötävaikuttaa rehevöitymisilmiöön Pohjanmerellä, joka on, kuten direktiivin neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, erityistä suojelua edellyttävä alue.

68 Kuten perustellusta lausunnosta ilmenee, Pohjanmeren Ranskan pohjoispuolelta Norjaan ulottuvan itäosan rehevöityminen johtuu kaikilta niiltä alueilta, joilta vesi valuu Pohjanmereen ja Englannin kanaalin itäosaan, peräisin olevista ravinnepäästöistä ja erityisesti typpipäästöistä. Seine yksinään tuottaa yli 100 000 tonnin vuotuisen typpivirran, joista kaksi kolmasosaa on peräisin maataloudesta, Englannin kanaalin kautta Pohjanmereen vuosittain kulkeutuvasta yhteensä 400 000 tonnin typpivirrasta.

69 Nyt esillä olevassa tapauksessa ei ole kiistetty sitä, että Seinen lahden veden nitraattipitoisuus on korkea ja että Pohjanmeren suolaisessa vedessä typpi on tärkein levien ja korkeampien kasvilajien kasvua rajoittava tekijä.

70 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on katsottava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole asianmukaisella tavalla yksilöinyt pilaantuneita vesiä ja koska se ei näin ollen ole nimennyt niihin liittyviä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä direktiivin 3 artiklassa ja sen liitteessä I säädetyn mukaisesti.

Oikeudenkäyntikulut

71 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Ranskan tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Espanjan kuningaskunta, joka on esiintynyt asiassa väliintulijana, on työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Ranskan tasavalta 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 asianmukaisella tavalla yksilöinyt pilaantuneita vesiä ja koska se ei näin ollen ole nimennyt niihin liittyviä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä kyseisen direktiivin 3 artiklassa ja sen liitteessä I säädetyn mukaisesti.**

2) **Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Macken Colneric Gulmann

Schintgen Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 27 päivänä kesäkuuta 2002.

R. Grass — kirjaaja

F. Macken — kuudennen jaoston puheenjohtaja