

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PHILIPPE LÉGER

presentate il 7 novembre 2002¹

1. Con il presente ricorso la Commissione delle Comunità europee intende far dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 91/676/CEE². Essa gli contesta di non aver inserito nel suo programma d'azione un determinato numero di misure che dovevano figurarvi, conformemente all'art. 5, nn. 4 e 5, in combinato disposto con altre disposizioni della direttiva.

3. L'art. 3, n. 2, della direttiva obbliga gli Stati membri a designare come zone vulnerabili tutte le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque inquinate o che potrebbero essere inquinate e che concorrono all'inquinamento. Ai sensi dell'art. 3, n. 5, gli Stati membri sono esonerati da tale obbligo se stabiliscono e applicano i programmi d'azione previsti all'art. 5 della direttiva in tutto il territorio nazionale.

I — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

2. Ai sensi dell'art. 1, la direttiva mira a «ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola [e a] prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo».

4. L'art. 5, n. 1, della direttiva prevede che tali programmi d'azione sono elaborati entro due anni a decorrere dalla designazione delle zone vulnerabili. Ai sensi dell'art. 5, n. 4, essi devono essere attuati entro quattro anni dalla loro fissazione.

5. Inoltre, l'art. 5, n. 4, lett. a) e b) della direttiva, prevede che i programmi d'azione devono contenere le misure di cui all'allegato III nonché le misure contenute nei codici di buona pratica agricola fissati ai sensi dell'art. 4 della stessa direttiva.

¹ — Lingua originale: il francese.

² — Direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, pag. 1, in prosieguo: la «direttiva»).

6. Le misure di cui all'allegato III, 1, della direttiva comprendono norme concernenti:

c) dell'uso del terreno e delle prassi agricole, inclusi i sistemi di rotazione delle colture;

«(...)

e basata sull'equilibrio tra:

2) la capacità dei depositi per effluenti di allevamento; tale capacità deve superare quella necessaria per l'immagazzinamento nel periodo più lungo, durante cui è proibita l'applicazione al terreno di effluenti nella zona vulnerabile, salvo i casi in cui sia dimostrato all'autorità competente che qualsiasi quantitativo di effluenti superiore all'effettiva capacità d'immagazzinamento sarà smaltito in un modo che non causerà danno all'ambiente;

i) il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture,

e

ii) l'apporto alle colture di azoto proveniente dal terreno e dalla fertilizzazione, corrispondente:

3) la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata, in particolare:

— alle quantità di azoto presente nel terreno nel momento in cui la coltura comincia ad assorbirlo in misura significativa (quantità rimanenti alla fine dell'inverno);

a) delle condizioni del suolo, del tipo e della pendenza del suolo;

b) delle condizioni climatiche, delle precipitazioni e dell'irrigazione;

— all'apporto di composti di azoto tramite la mineralizzazione netta delle riserve di azoto organico nel terreno;

— all'aggiunta di composti di azoto proveniente da effluenti di allevamento;

possono stabilire quantitativi diversi da quelli indicati in precedenza (...)

— all'aggiunta di composti di azoto proveniente da fertilizzanti chimici e da altri fertilizzanti».

Se uno Stato membro accorda un quantitativo diverso ai sensi della presente lettera b), esso ne informa la Commissione che esaminerà la giustificazione addotta ai sensi della procedura stabilita all'articolo 9 (...).

7. L'allegato III, 2, della direttiva dispone quanto segue:

«Tali misure garantiranno che, per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello distribuito dagli animali stessi, non superi un determinato quantitativo per ettaro.

Il suddetto quantitativo per ettaro corrisponde al quantitativo di effluente contenente 170 kg di azoto. Tuttavia:

a) per i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono accordare un quantitativo di effluente contenente fino a 210 kg di azoto;

b) durante e dopo i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri

8. La seconda serie di misure che devono essere inserite nei programmi d'azione corrisponde a quelle previste all'art. 4, n. 1, lett. a), della direttiva. Tale disposizione prevede quanto segue:

«1. Al fine di stabilire un livello generale di protezione dall'inquinamento per tutti i tipi di acque, gli Stati membri provvedono, entro due anni dalla notifica della presente direttiva, a:

a) fissare un codice o più codici di buona pratica agricola applicabili a discrezione degli agricoltori, il quale includa disposizioni pertinenti per lo meno agli elementi contemplati nell'allegato II».

9. L'allegato II, A, della direttiva prevede che «[u]n codice o dei codici di buona pratica agricola intesi a ridurre l'inquina-

mento da nitrati tenendo conto delle condizioni esistenti nelle varie regioni della Comunità, dovrebbero contenere disposizioni concernenti gli elementi seguenti, ove detti elementi siano pertinenti:

1) i periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti non è opportuna;

2) l'applicazione di fertilizzante al terreno in pendenza ripida;

(...)

4) le condizioni per applicare il fertilizzante al terreno adiacente ai corsi d'acqua;

(...)

6) procedure di applicazione al terreno comprese percentuali e uniformità di applicazione sia di concimi chimici che di effluenti di allevamento in modo da mantenere le dispersioni nutrienti nell'acqua ad un livello accettabile».

10. Infine, l'art. 5, n. 5, della direttiva obbliga gli Stati membri a prendere, «nel quadro dei programmi d'azione le misure aggiuntive o azioni rafforzate che essi ritengono necessarie se, dall'inizio o alla luce dell'esperienza tratta dall'attuazione dei programmi d'azione, risulta evidente che le misure di cui al paragrafo 4 non sono sufficienti per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1».

B — *Normativa nazionale*

11. Come risulta dalle osservazioni presentate dal governo olandese³, le norme nazionali dirette alla trasposizione della direttiva prevedono due regimi. Il primo regime, detto «regime MINAS», è un sistema di tassazione dell'azoto, dei composti di azoto e dei composti di fosfato⁴. Il secondo regime disciplina la produzione massima di effluenti di allevamento. Nella fattispecie è in questione solo il regime MINAS⁵.

12. Il regime MINAS ha lo scopo di ridurre nelle aziende agricole le perdite di azoto e

3 — Controrricorso (punti 20-26).

4 — Il Mineralenaangiftesysteem (regime di tassazione sui minerali).

5 — I diritti e gli obblighi, applicabili in forza del regime MINAS, sono disciplinati dagli artt. da 14 a 54 incluso della Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (legge 27 novembre 1986 che disciplina il commercio di fertilizzanti e lo smaltimento delle eccedenze di fertilizzanti), come modificata dalla legge 16 settembre 1999, in prosieguo: la «Meststoffenwet».

di fosfati per infiltrazione nell'ambiente. Esso contiene soglie dette «di perdita»: l'aggiunta di fosfati e azoto in un'azienda agricola non deve essere superiore allo smaltimento di tali minerali dall'azienda stessa, più una perdita tollerata. La «perdita tollerata» è fissata dalla Meststoffenwet. Ogni agricoltore deve pagare una tassa se le perdite di fosfati e azoto della sua azienda sono superiori alla soglia di perdita. Il regime MINAS riguarda sia l'utilizzazione di effluenti di allevamento sia l'utilizzazione di altri fertilizzanti organici e chimici.

13. L'allegato D della Meststoffenwet indica tassativamente gli elementi di apporto a monte e a valle della produzione che intervengono nella determinazione del quantitativo di fosfati e azoto soggetto a tassazione. L'apporto di effluenti di allevamento a monte e a valle della produzione è soggetto a gravosi vincoli amministrativi.

14. Il governo olandese indica che, sino al 1° gennaio 2001, determinate aziende erano esonerate dall'obbligo di dichiarazione⁶ in forza degli artt. 38-40 della Meststoffenwet. Si trattava di aziende di allevamento, agricole e orticole aventi una densità di bestiame inferiore a 2,5 unità di bestiame adulto per ettaro e che effettuavano un apporto di fertilizzanti in quantità limitata (per il 1998 ed il 1999, 120 kg di

fosfati per ettaro di terreno da pascolo, 100 kg di fosfati per ettaro di terreno agricolo). Nel 1998, 1999 e 2000, tali aziende erano ancora soggette de facto a norme di apporto. Ove tali limiti di apporto fossero superati, esse erano tenute, ipso iure, alla dichiarazione.

15. Il Regno dei Paesi Bassi, oltre all'instaurazione del regime MINAS, ha disciplinato l'utilizzazione dei fertilizzanti in determinati periodi dell'anno e in determinate circostanze. Le disposizioni riguardanti tali materie saranno esposte nella misura necessaria all'esame dei motivi che vi si riferiscono.

II — Procedimento

A — Fase precontenziosa

16. Con lettera 5 gennaio 1994, le autorità olandesi notificavano alla Commissione di voler stabilire e applicare, in forza dell'art. 3, n. 5, della direttiva, programmi d'azione in tutto il territorio olandese.

17. Con lettera 16 dicembre 1997, esse presentavano un programma d'azione alla

6 — In prosieguo: le «aziende esonerate dalla dichiarazione».

Commissione. Quest'ultima, dopo aver esaminato i provvedimenti di trasposizione olandesi, riteneva che il Regno dei Paesi Bassi non avesse soddisfatto gli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 5, nn. 4 e 5, della direttiva. Il 29 settembre 1998, la Commissione inviava quindi a tale Stato membro una lettera di diffida, conformemente al procedimento di cui all'art. 226 CE.

governo olandese rispondeva al parere motivato⁷.

B — Conclusioni delle parti

18. Con lettera 7 dicembre 1998, il governo olandese rispondeva alla lettera di diffida. Tale risposta veniva integrata da un progetto di modifica della Meststoffenwet notificato alla Commissione il 4 aprile 1999.

21. Il ricorso della Commissione è stato iscritto a ruolo dalla cancelleria della Corte il 30 agosto 2000.

22. La Commissione conclude che la Corte voglia:

19. Con lettera 3 agosto 1999, la Commissione, non essendo soddisfatta delle spiegazioni fornite dal governo olandese nella risposta alla diffida, emetteva un parere motivato e invitava il Regno dei Paesi Bassi ad adottare le misure necessarie per conformarsi a tale parere entro due mesi a decorrere dalla sua notifica.

- 1) dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva, in quanto non ha adottato le disposizioni legislative e amministrative necessarie per conformarsi agli obblighi derivanti dall'art. 5, n. 4, in combinato disposto con l'allegato III, 1, punti 2) e 3), e 2, e con l'art. 4, n. 1, lett. a), in combinato disposto con l'allegato II, A, punti 1), 2), 4) e 6), e dall'art. 5, n. 5 della direttiva, e

20. Con lettera 28 settembre 1999, la rappresentanza permanente dei Paesi Bassi presso l'Unione europea chiedeva che le venisse concesso un termine supplementare di due mesi per rispondere al parere motivato. Con lettera 6 dicembre 1999, il

7 — La Commissione afferma, al punto 13 della replica, di non aver mai accolto tale richiesta di proroga, ma che accetta, ai fini della presente causa, di prendere come riferimento per la valutazione dell'inadempimento contestato al Regno dei Paesi Bassi, la data della risposta al parere motivato.

- 2) condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese. — una violazione dell'art. 5, n. 4, lett. a), in combinato disposto con l'allegato III, 1, punto 3), lett. b), in quanto il Regno dei Paesi Bassi avrebbe omesso d'inserire nel suo programma d'azione norme vincolanti riguardanti la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti in funzione delle condizioni climatiche, delle precipitazioni e dell'irrigazione;
23. Il Regno dei Paesi Bassi conclude che la Corte voglia:

- 1) dichiarare il ricorso irricevibile, in quanto esso è fondato su censure diverse da quelle indicate nel parere motivato del 3 agosto 1999; — una violazione dell'art. 5, n. 4, lett. a), in combinato disposto con l'allegato III, 1, punto 3), della direttiva, in quanto il Regno dei Paesi Bassi avrebbe omesso d'inserire nel suo programma d'azione norme riguardanti la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti, fondata su un equilibrio tra, da un lato, il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture, e, dall'altro, l'apporto alle colture di azoto proveniente dal terreno e dalla fertilizzazione;
- 2) respingere il ricorso per il resto, e
- 3) condannare la Commissione alle spese.

24. A sostegno del suo ricorso la Commissione ha invocato sei motivi, rispettivamente vertenti su:

- una violazione dell'art. 5, n. 4, lett. a), in combinato disposto con l'allegato III, 1, punto 2), della direttiva, in quanto il Regno dei Paesi Bassi avrebbe omesso d'inserire nel suo programma d'azione norme sulla capacità dei depositi per effluenti di allevamento;
- una violazione dell'art. 5, n. 4, lett. b), in combinato disposto con l'allegato III, e dell'art. 4, n. 1, lett. a), in combinato disposto con l'allegato II

della direttiva, in quanto il Regno dei Paesi Bassi avrebbe omesso d'inserire nel suo programma d'azione misure relative ai punti che dovevano essere inseriti nel codice di buona pratica, e

nel suo programma d'azione norme che fissino la capacità dei depositi per effluenti di allevamento ad un livello che superi la capacità necessaria per l'immagazzinamento nel periodo più lungo, durante cui è proibita l'applicazione al terreno di effluenti nei Paesi Bassi.

- una violazione dell'art. 5, n. 5, della direttiva, in quanto il Regno dei Paesi Bassi avrebbe omesso d'inserire nel suo programma d'azione misure aggiuntive o azioni rafforzate riguardanti i suoli sabbiosi secchi.

25. All'udienza, la Commissione ha espressamente rinunciato al secondo motivo⁸.

26. Esaminerò gli altri cinque motivi nell'ordine in cui sono stati testé indicati.

III — Sul primo motivo del ricorso

A — *Argomenti delle parti*

27. La Commissione contesta al Regno dei Paesi Bassi di non aver adottato e inserito

28. La Commissione ritiene insufficiente che la normativa nazionale garantisca lo smaltimento degli effluenti di allevamento in un modo che non causi danno all'ambiente. Essa reputa che la direttiva imponga l'adozione di misure vincolanti, che fissino la capacità minima di ogni deposito di immagazzinamento.

29. Il governo olandese ricorda che, in forza della giurisprudenza della Corte⁹, la trasposizione di una direttiva nel diritto nazionale non implica necessariamente la riproduzione ufficiale e testuale delle sue disposizioni in una norma espressa e specifica e, a seconda del contenuto della direttiva stessa, può essere sufficiente il contesto giuridico generale, purché quest'ultimo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso. A suo parere, risulta dall'applicazione dell'insieme delle norme olandesi in materia che gli effluenti di allevamento sono smaltiti dalle aziende agricole in un modo innocuo per l'ambiente. Tali norme avrebbero come conseguenza che esisterebbe nei Paesi Bassi una capacità globale d'immagazzinamento di effluenti di allevamento nettamente supe-

8 — Tale rinuncia è stata confermata dalla Commissione con lettera 22 luglio 2002.

9 — Esso cita le sentenze 30 maggio 1991, causa C-59/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2607, punto 18), e 20 maggio 1992, causa C-190/90, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-3265, punto 17).

riore a quella prevista dalla direttiva. Il governo olandese fa valere che la direttiva non prescrive che la capacità dei depositi di immagazzinamento sia valutata a livello dei singoli agricoltori e che sarebbe sufficiente che la capacità di immagazzinamento sia globalmente sufficiente per immagazzinare gli effluenti di allevamento nel periodo più lungo durante cui è proibita l'applicazione al terreno di effluenti. Il governo olandese ritiene che il risultato indicato dalla direttiva sia così raggiunto dalla normativa olandese.

ritiene che tale disposizione obblighi gli Stati membri ad imporre agli agricoltori produttori effluenti di allevamento di dotarsi di depositi di immagazzinamento aventi una capacità minima fissata dalla legge. Per contro, il governo olandese reputa che sarebbe sufficiente che gli obiettivi indicati dalla direttiva, vale a dire che gli effluenti di allevamento siano smaltiti in modo innocuo per l'ambiente, siano raggiunti dalla normativa nazionale.

B — Valutazione

30. L'allegato III, 1, punto 2), della direttiva prevede che i programmi d'azione devono contenere misure concernenti:

«2 la capacità dei depositi per effluenti di allevamento; tale capacità deve superare quella necessaria per l'immagazzinamento nel periodo più lungo, durante cui è proibita l'applicazione al terreno di effluenti nella zona vulnerabile, salvo i casi in cui sia dimostrato all'autorità competente che qualsiasi quantitativo di effluenti superiore all'effettiva capacità d'immagazzinamento sarà smaltito in un modo che non causerà danno all'ambiente».

32. Mi sembra che l'interpretazione difesa dal governo olandese debba essere respinta. Se risulta dall'art. 249 CE che le direttive fissano in modo vincolante soltanto i risultati da raggiungere, lasciando agli Stati membri la scelta in merito ai mezzi, il margine discrezionale di cui dispongono effettivamente questi ultimi dipende, tuttavia, dal modo in cui esse sono state redatte. La Corte lo ha ricordato recentemente nella sentenza 18 giugno 2002, Commissione/Francia¹⁰, nella quale, dopo aver fatto presente che la direttiva lascia agli organi nazionali la scelta in merito alla forma e ai mezzi, essa ha dichiarato:

«Tuttavia, la prassi legislativa comunitaria dimostra che possono esistere grandi differenze quanto al tipo di obblighi imposti dalle direttive agli Stati membri e, dunque, quanto ai risultati che debbono essere raggiunti»¹¹.

31. Le parti propongono due diverse interpretazioni di tale testo. La Commissione

10 — Causa C-60/01 (Racc. pag. I-5679).

11 — Punto 25.

33. Così, il margine discrezionale degli Stati membri è più ampio qualora la direttiva si limiti a fissare gli obiettivi da raggiungere senza prevedere quali misure devono essere adottate. Per contro, esso è ridottissimo, o addirittura inesistente, ogni volta che il legislatore comunitario determina, nello stesso testo della direttiva, i mezzi che devono essere utilizzati ¹².

34. Mi sembra che la direttiva, nell'allegato III, 1, punto 2), non lasci agli Stati membri la scelta dei mezzi da attuare per evitare l'inquinamento nei periodi in cui è proibita l'applicazione al terreno di effluenti, ma preveda che gli obiettivi devono essere raggiunti mediante la fissazione della capacità dei depositi d'immagazzinamento. Quindi, potranno costituire una valida trasposizione della direttiva solo le misure dirette a fissare la capacità dei depositi d'immagazzinamento.

35. Inoltre, occorre notare che l'interpretazione del governo olandese è tale da privare di senso l'ultima parte dell'allegato III, 1, punto 2), della direttiva. Tale testo dispone che la capacità dei depositi può essere inferiore alla capacità necessaria d'immagazzinamento nel periodo più lungo

durante cui è proibita l'applicazione al terreno di effluenti, purché sia dimostrato all'autorità competente che qualsiasi quantitativo di effluenti che non può essere immagazzinato sarà smaltito in un modo che non causerà danno all'ambiente.

36. Come risulta dal tenore di tale disposizione, la direttiva stabilisce come principio che i depositi abbiano una capacità superiore a quella necessaria all'immagazzinamento nel periodo più lungo durante cui è proibita l'applicazione al terreno di effluenti. La possibilità per gli agricoltori di avere una capacità inferiore è solo un'eccezione soggetta alla condizione dello smaltimento senza danno per l'ambiente ed a una autorizzazione individuale dell'autorità competente.

37. L'interpretazione sostenuta dal governo olandese fa di tale eccezione il principio sancito dalla disposizione in parola e annulla l'obbligo contenuto nella prima parte della suddetta disposizione. Per rispettare la direttiva sarebbe sufficiente che gli effluenti di allevamento siano smaltiti in modo innocuo per l'ambiente. Tale conseguenza non può essere ammessa.

38. Inoltre, il governo olandese fa valere che la direttiva non prescrive che la capacità d'immagazzinamento sia valutata a livello del singolo agricoltore e ritiene che basterebbe l'esistenza di una capacità glo-

12 — V., in particolare, sentenze 16 novembre 1989, causa C-360/88, Commissione/Belgio (Racc. pag. 3803); 6 dicembre 1989, causa C-329/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. 4159); 14 luglio 1993, causa C-56/90, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-4109, punti 42-44); 29 aprile 1999, causa C-293/97, Standley e a. (Racc. pag. I-2603, punti 37-39); 8 giugno 1999, causa C-198/97, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3257, punto 35); 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia (Racc. pag. I-7773, punti 67 e 68); 25 maggio 2000, causa C-307/98, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-3933, punto 51); 19 marzo 2002, causa C-268/00, Commissione/Pacsi Bassi (Racc. pag. I-2995, punti 12-14), e Commissione/Francia, citata (punti 26-29).

balmente sufficiente per immagazzinare gli effluenti di allevamento nel periodo più lungo durante cui è proibita l'applicazione al terreno di effluenti.

inserito nel suo programma d'azione misure che limitino lo spandimento, conformemente ai requisiti dell'allegato III, 1, punto 3), della direttiva. La Commissione suddivide tale motivo in quattro parti riguardanti:

39. A tal riguardo, basti ricordare che la direttiva prescrive che i programmi di azione contengano misure «obbligatorie che fissino» la capacità dei depositi. Il governo olandese non afferma neanche che la capacità sia stata fissata, sia pure globalmente, e si limita ad indicare che esisterebbe nei Paesi Bassi, «in pratica», una capacità d'immagazzinamento sufficiente. Ora, tenuto conto del tenore e degli obiettivi della direttiva, l'esistenza in pratica di una capacità d'immagazzinamento sufficiente non può sostituirsi a misure che fissano la capacità dei depositi e che garantiscono l'osservanza dei limiti previsti dalla direttiva.

- l'incompatibilità con la direttiva delle soglie di perdita in quanto tali;
- l'incompatibilità con la direttiva del livello al quale sono fissate le soglie applicabili alle «perdite»;

40. Pertanto, propongo alla Corte di dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi, non avendo inserito nei programmi d'azione misure concernenti la capacità dei depositi d'immagazzinamento, è venuto meno agli obblighi derivanti dalle disposizioni dell'art. 5, n. 4, lett. a), in combinato disposto con l'allegato III, 1, punto 2), della direttiva.

- la mancanza di presa in conto della mineralizzazione netta, e
- la mancanza di presa in conto dell'apporto di azoto degli organismi del suolo azotofissatori.

IV — Sul terzo motivo del ricorso

41. Con tale motivo la Commissione contesta al Regno dei Paesi Bassi di non aver

42. Esaminerò le diverse parti nell'ordine in cui sono state presentate.

A — *Sulla compatibilità delle soglie di perdita*

43. Il governo olandese contesta la ricevibilità di tale parte. Quindi, esaminerò anzi tutto tale questione prima di entrare nel merito.

1. Sulla ricevibilità

a) Argomenti delle parti

44. Il governo olandese ritiene che la censura vertente sull'incompatibilità con la direttiva delle soglie di perdita in quanto tali sia irricevibile. Tale governo ricorda che, in forza di una giurisprudenza costante, il ricorso deve fondarsi sulle stesse censure indicate nel parere motivato e che il procedimento precontenzioso ha come obiettivo di consentire allo Stato membro interessato di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario e di difendersi contro le censure formulate dalla Commissione. Ora, nella fattispecie, quest'ultima si sarebbe limitata, nel corso del procedimento precontenzioso, a criticare il livello delle soglie applicabili alle perdite. La censura vertente sull'incompatibilità delle soglie di perdita sarebbe stato sollevata per la prima volta nel ricorso.

45. La Commissione contesta tali argomenti.

b) Valutazione

46. Risulta da una giurisprudenza costante che l'oggetto del ricorso proposto a norma dell'art. 226 CE è definito dal procedimento precontenzioso previsto al n. 1 di tale disposizione. Ne deriva che il parere motivato e il ricorso devono fondarsi sulle stesse censure¹³. Tuttavia, la Corte ha dichiarato che ciò non significa che debba sussistere in ogni caso una perfetta coincidenza tra l'esposizione dell'oggetto della controversia nel parere motivato e le conclusioni del ricorso, purché l'oggetto della controversia non sia stato ampliato o modificato¹⁴.

47. Mi sembra che, contrariamente a quanto afferma il governo olandese, la Commissione non abbia modificato l'oggetto della controversia come era stato definito nel parere motivato.

13 — V., in particolare, sentenze 17 novembre 1992, causa C-157/91, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-5899, punto 17); 22 giugno 1993, causa C-243/89, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-3353, punto 13); 12 gennaio 1994, causa C-296/92, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1, punto 11) e 10 settembre 1996, causa C-111/95, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4115, punto 73).

14 — Sentenza 16 settembre 1997, causa C-279/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4743, punto 25).

48. Infatti, nel parere motivato, la Commissione ha anzi tutto ricordato che, ai sensi dell'allegato III, 1, punto 3), della direttiva, le misure da inserire nei programmi d'azione devono basarsi sull'equilibrio tra il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture e l'azoto che viene loro apportato. Successivamente, essa ha contestato al Regno dei Paesi Bassi:

«[T]here is still no specific regulation in Dutch law that ensures that the application shall be based on a balance as required by the Directive in Annex III. This obligation is not fulfilled anywhere in the action programme. On the contrary, strong annual surpluses of nitrogen are allowed by the Fertilisers Act»¹⁵.

49. Essa ha aggiunto che:

«The Commission considers these losses in contradiction with the requirement of the above-mentioned balance»¹⁶.

50. La Commissione ha quindi contestato al Regno dei Paesi Bassi che il suo programma d'azione non conteneva misure tali da garantire che lo spandimento si sarebbe basato su un equilibrio e ha ritenuto che il fatto che la normativa olandese autoriz-

zasse delle perdite violasse il requisito di equilibrio previsto dalla direttiva. Quindi, il parere motivato evocava già la compatibilità delle soglie di perdita.

51. Ora, il terzo motivo del ricorso contiene la stessa censura, vale a dire la mancanza nel programma d'azione di norme che limitino l'applicazione al terreno di fertilizzanti a livelli di equilibrio tra le entrate e le uscite di azoto. La Commissione contesta al Regno dei Paesi Bassi il fatto che il sistema previsto dalla Meststofwet non sia basato sull'equilibrio e consenta le perdite di azoto nell'ambiente. La sola differenza tra il parere motivato ed il ricorso sta nel fatto che la Commissione ha, in quest'ultimo, dato un ordine sistematico, per maggiore chiarezza, agli argomenti presentati e li ha esposti con titoli diversi. Tuttavia, nel merito, le censure dedotte sono identiche.

52. Di conseguenza, ritengo che l'eccezione d'irricevibilità sollevata dal governo olandese non possa essere accolta.

2. Nel merito

a) Argomenti delle parti

53. La Commissione ricorda che, ai sensi della direttiva, i programmi d'azione

15 — Punto 19.

16 — Punto 20.

devono contenere norme sulla limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti. A suo parere, la direttiva prescrive che tali norme contengano soglie d'apporto o d'uso, vale a dire norme che fissino i quantitativi massimi che possono essere sparsi sui terreni. Tali quantitativi massimi di fertilizzanti devono essere fissati a livelli che garantiscano un equilibrio tra le entrate e le uscite di azoto.

57. Il governo olandese ammette di essere stato sempre consapevole di aver scelto «un'altra soluzione» adottando il regime MINAS, ma ritiene che tale soluzione non sia incompatibile con la direttiva.

b) Valutazione

54. Ora, la normativa olandese non conterrebbe soglie d'uso, ma soglie di perdita. La Commissione considera ciò incompatibile con la direttiva.

58. Occorre ricordare i termini dell'allegato III, 1, punto 3), della direttiva. Tale disposizione prevede quanto segue:

55. Il governo olandese fa valere che la «limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti» voluta dalla direttiva può essere realizzata in diversi modi e che l'applicazione delle soglie di perdita costituisce un valido modo di limitare l'applicazione al terreno di fertilizzanti.

«1. Le misure [da includere nei programmi d'azione] comprendono norme concernenti:

(...)

56. Il governo olandese ritiene che l'allegato III, 1, punto 3), della direttiva preveda due punti di riferimento sui quali possono basarsi le norme riguardanti la limitazione dello spandimento: l'apporto di azoto e l'equilibrio tra l'apporto di azoto ed il fabbisogno di azoto. Esso spiega che il suo sistema attuale è basato sul secondo punto di riferimento. Esso osserva che la perdita di azoto è un buon campione per misurare la pressione che i composti di azoto esercitano sull'ambiente.

3) la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti (...)

(...)

(...) basata sull'equilibrio tra:

mezzi per la trasposizione di una direttiva dipende dal grado di precisione delle sue disposizioni.

i) il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture,

61. Occorre quindi esaminare se, come sostiene la Commissione, l'allegato III, 1, punto 3), della direttiva, imponga l'adozione di soglie d'uso, o se, al contrario, esso non prescriva un tipo concreto di norme, sicché qualsiasi sistema che limiti, direttamente o indirettamente, lo spandimento costituirebbe una trasposizione corretta della direttiva.

e

ii) l'apporto alle colture di azoto proveniente dal terreno e dalla fertilizzazione (...)».

62. A mio parere, la direttiva impone agli Stati membri di inserire nei loro programmi d'azione soglie d'uso che limitino direttamente l'applicazione al terreno di fertilizzanti.

59. La Commissione ritiene che tale disposizione obblighi gli Stati membri ad adottare soglie d'uso che fissino direttamente il quantitativo di fertilizzante che può essere sparso. Il governo olandese fa valere, in sostanza, che la direttiva non indica quale sistema si debba scegliere e che le soglie di perdita possono anch'esse garantire il rispetto degli obiettivi della direttiva.

63. In primo luogo, l'allegato III, 1, punto 3), della direttiva prevede che le misure contenute nei programmi d'azione devono comportare norme *riguardanti* la limitazione dello spandimento. Ora, si deve constatare che le disposizioni del regime MINAS non *riguardano* la limitazione del suddetto spandimento, ma le perdite di azoto nell'ambiente.

60. Come già indicato, la Corte ha recentemente ricordato nella sentenza Commissione/Francia, citata¹⁷, che il margine di manovra di cui dispongono gli Stati membri per decidere in merito alla forma e ai

64. In secondo luogo, mi sembra che il requisito, previsto all'allegato III, 2, della direttiva, secondo cui le misure contenute nei programmi d'azione devono avere come

17 — Punto 25 e seguenti.

effetto che il quantitativo di effluenti di allevamento sparso non superi un determinato limite, possa essere rispettato solo mediante soglie d'uso. Le soglie di perdita, possono, certamente, limitare indirettamente l'applicazione al terreno di fertilizzanti, ma esse non possono limitare l'utilizzazione di un tipo concreto di fertilizzanti.

65. Tale interpretazione è confermata dall'esame degli obiettivi della direttiva.

66. La direttiva mira, ai sensi dell'art. 1, a ridurre l'inquinamento delle acque e a prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento. La Corte ha dichiarato nella sentenza *Standley e a.*, citata¹⁸, che la direttiva mira a creare gli strumenti necessari perché sia garantita, nella Comunità, la protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola. Le soglie d'uso, alla luce di tale obiettivo, risultano essere più idonee a ridurre e a prevenire qualsiasi inquinamento rispetto alle soglie di perdita. Infatti, esse presentano due vantaggi rispetto agli obiettivi della direttiva:

- le soglie d'uso intervengono a monte. Così, un superamento delle soglie d'uso può, eventualmente, essere compensato da circostanze speciali [ad esempio, un livello ridotto delle precipitazioni, un

fabbisogno eccezionale di azoto delle colture (...)], sicché l'inquinamento potrebbe non aver luogo. Per contro, le soglie di perdita intervengono in un momento successivo del ciclo dell'azoto e ogni superamento delle soglie di perdita implica necessariamente l'esistenza di un inquinamento. L'agricoltore responsabile potrà, certamente, essere tassato ma ciò non farà scomparire l'inquinamento che egli avrà provocato¹⁹, e

- le soglie d'uso sono chiare e semplici da rispettare per gli agricoltori, sicché non vi è rischio di inquinamento, conseguenza di un errore nell'applicazione delle norme. Per contro, le soglie di perdita obbligano gli agricoltori a fare valutazioni e calcoli complicati che tengano conto delle caratteristiche della zona vulnerabile di cui trattasi e dell'equilibrio tra il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture e l'apporto alle colture di azoto proveniente dal terreno e dalla fertilizzazione²⁰. Qualsiasi errore nel calcolo del quantitativo di fertilizzante che può essere sparso e qualsiasi modifica delle circostanze prese in considerazione²¹ può comportare perdite di azoto nell'ambiente.

19 — Tale interpretazione è peraltro conforme all'art. 174 CE che prevede che la politica della Comunità in materia ambientale è fondata, in particolare, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente. Anche l'avvocato generale Geelhoed, nelle sue conclusioni nella causa *Commissione/Germania* (sentenza 14 marzo 2002, causa C-161/00, Racc. pag. I-2753, paragrafo 51), ha fatto riferimento a tale disposizione del Trattato per affermare che la lotta contro l'inquinamento delle acque causato dai nitrati deve avere inizio ad uno stadio precoce.

20 — Studi specializzati confermano la difficoltà di tale valutazione. V. Black, J., «A study of Manure Management in Pig production», Spring 1999, http://res2.agr.ca/initiatives/manurenet/download/black_nuffield.pdf (pag. 18).

21 — Ad esempio, un livello eccezionalmente elevato di precipitazioni.

18 — Punto 39.

67. Infine, occorre ricordare che il governo olandese ha esso stesso riconosciuto di essere consapevole che il regime MINAS costituisce un'«altra soluzione» ed ha affermato che tale regime non «deriverebbe» direttamente dall'allegato III, 1, punto 3), della direttiva²². Il fatto che esso possa soddisfare gli obiettivi della direttiva non può essere sufficiente dal momento che la stessa direttiva prevede, come visto, le misure da porre in atto per raggiungere i detti obiettivi.

68. Propongo quindi alla Corte di dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi, non avendo inserito nel suo programma d'azione norme d'uso che limitino l'applicazione al terreno di fertilizzanti, è venuto meno al suo obbligo derivante dall'art. 5, n. 4, lett. a), in combinato disposto con l'allegato III, 1, punto 3), della direttiva.

B — *Sulle altre parti del terzo motivo*

69. Tenuto conto della soluzione che propongo di dare alla prima parte di tale motivo, le altre parti sono prive di oggetto.

V — *Sul quarto motivo del ricorso*

A — *Argomenti delle parti*

70. La Commissione ricorda che le misure da inserire nei programmi d'azione devono garantire che, per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno non superi il quantitativo di 170 kg di azoto per ettaro o di 210 kg durante il primo programma d'azione.

71. Le parti esaminano poi distintamente il regime applicabile alle aziende soggette a dichiarazione e quello applicabile alle altre aziende.

1. Aziende soggette a dichiarazione

72. La Commissione ricorda che per tali aziende le norme nazionali dirette alla trasposizione dell'allegato III, 2, della direttiva sono le soglie di perdita contenute nel regime MINAS. Essa reitera il suo parere secondo il quale tale regime è incompatibile con la direttiva, che prescriverebbe soglie d'uso basate sull'equilibrio tra le entrate e le uscite.

²² — Controreplica (punto 74).

73. Il governo olandese fa valere che i quantitativi indicati all'allegato III, 2, della direttiva non costituiscono una soglia d'uso, ma indicano semplicemente l'effetto che le misure previste dai programmi d'azione devono avere. Parecchi sistemi sarebbero ammissibili, compreso il regime MINAS.

un'attuazione alternativa della direttiva fosse accettabile, a condizione che gli obiettivi della stessa fossero rispettati.

2. Aziende esonerate dalla dichiarazione

74. Il governo olandese indica che nei Paesi Bassi l'utilizzazione di effluenti di allevamento è limitato dalle norme in materia di fosfati. Esso osserva che tali norme limitano l'utilizzazione di effluenti di allevamento e, di conseguenza, il quantitativo di azoto sparso o interrato nel terreno con i fertilizzanti. Esso afferma che le norme applicabili ai fosfati possono essere agevolmente convertite in quantitativi di azoto mediante il rapporto azoto/fosfati.

76. La Commissione ricorda che le norme applicabili alle aziende esonerate dalla dichiarazione sono soglie d'uso come prescritto dalla direttiva. Tuttavia, essa contesta al Regno dei Paesi Bassi il fatto che tali norme fissino il quantitativo massimo di fosfati che possono essere contenuti negli effluenti di allevamento sparsi. Essa ritiene che le norme prescritte dalla direttiva debbano fissare il quantitativo di azoto massimo contenuto negli effluenti di allevamento che possono essere sparsi.

75. Il governo olandese spiega poi il metodo da utilizzare per calcolare, a partire dalle soglie di perdita di fosfati, il quantitativo di azoto sparso nei Paesi Bassi. Risulterebbe da tali calcoli che il quantitativo di azoto che può essere sparso sui terreni agricoli, pari a 210 kg di azoto per ettaro, coinciderebbe con quello previsto dalla direttiva per il primo programma d'azione. Per contro, per i terreni da pascolo, esso riconosce che il quantitativo di azoto che può essere sparso, pari a 300 kg di azoto per ettaro, supera il limite di 210 kg di azoto per ettaro e sostiene che non ha tuttavia informato la Commissione del suo proposito di autorizzare tale quantitativo in quanto riteneva, all'epoca, che

77. La Commissione contesta successivamente il sistema di conversione proposto dal governo olandese per calcolare il quantitativo di azoto contenuto negli effluenti di allevamento che possono essere sparsi secondo le norme olandesi sui fosfati. Essa afferma che tale sistema non è tale da garantire il rispetto dei quantitativi previsti dalla direttiva. Nella sua replica, essa aggiunge che, se il Regno dei Paesi Bassi vuole arrogarsi la libertà di fissare norme che limitino l'apporto di fosfati anziché l'apporto di azoto, esso deve, almeno, presentare un'argomentazione convincente.

78. Il governo olandese reitera il suo parere secondo il quale le norme sui fosfati sono tali da limitare l'apporto di azoto. Esso spiega che risulta dalla conversione delle soglie di fosfati in soglie di azoto che il quantitativo di azoto che può essere sparso nei Paesi Bassi sui terreni agricoli, durante gli anni 1998 e 1999, non è incompatibile con il quantitativo autorizzato dalla direttiva per il periodo che va dal 20 dicembre 1998 al 20 dicembre 2002. Esso ritiene che il quantitativo autorizzato per i terreni da pascolo, superiore al limite di 210 kg di azoto per ettaro, si giustificasse con l'elevato tasso di assorbimento di azoto dei terreni da pascolo nei Paesi Bassi nonché con il passaggio dal regime delle soglie d'uso a quello delle soglie di perdita.

l'oggetto della discussione. Le parti si sono pronunciate sulla compatibilità con la direttiva delle misure olandesi applicabili nel corso del periodo 2000-2003. Ora, l'oggetto del presente procedimento, come definito nel parere motivato e nel ricorso, verte sulla compatibilità con la direttiva del primo programma d'azione olandese, che riguarda il periodo 1995-1999. Le misure per gli anni 2000-2003, che corrisponderebbero al secondo programma d'azione, non saranno quindi esaminate.

1. Aziende soggette a dichiarazione

B — Valutazione

79. Per l'esame di tale motivo, riprenderò la distinzione effettuata dalle parti tra i due regimi esistenti nei Paesi Bassi: quello delle aziende soggette a dichiarazione e quello delle aziende non soggette a tale obbligo ²³.

80. Prima di esaminare gli argomenti delle parti, occorre delimitare con esattezza

81. Tali aziende sono soggette al regime MINAS e alle soglie di perdita che esso comporta.

82. Ora, ho constatato, nell'ambito del terzo motivo del ricorso, che tali soglie di perdita non costituiscono una corretta trasposizione della direttiva, la quale prescrive soglie d'uso. Mi sembra che risulti da tale circostanza che questo quarto motivo sia divenuto privo di oggetto riguardo alla compatibilità con l'allegato III, 2, della direttiva del regime applicabile alle aziende soggette a dichiarazione.

83. Infatti, la direttiva prevede, all'allegato III, 1, le misure che devono essere inserite nei programmi d'azione degli Stati membri

23 — Il governo olandese fa valere, al punto 4 della sua controreplica, che tale motivo è irricevibile, in quanto sarebbe sostanzialmente diverso dalla censura presentata nel parere motivato. A tal proposito, è sufficiente constatare che il governo olandese non indica sotto quale profilo il quarto motivo del ricorso sarebbe diverso da quello enunciato nel parere motivato.

e, all'allegato III, 2, l'effetto che tali misure devono avere sull'applicazione al terreno di effluenti di allevamento. Il detto allegato III, 2, prevede che «*tali misure* garantiranno che, per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento, sparso sul terreno ogni anno (...) non superi un determinato quantitativo per ettaro (...)»²⁴.

84. L'analisi della compatibilità delle misure nazionali di trasposizione della direttiva con l'allegato III, 2, richiede necessariamente, a mio parere, che le misure inserite dagli Stati membri nei loro programmi d'azione siano proprio quelle elencate all'allegato III, 1, della direttiva.

85. Così, poiché ritengo che il Regno dei Paesi Bassi, adottando il regime MINAS, non abbia soddisfatto il suo obbligo ad inserire nel programma d'azione le misure di cui all'allegato III, 1, mi sembra che non sia necessario analizzare se tale regime sia atto a garantire il rispetto dei limiti d'applicazione al terreno di effluenti di allevamento contenuti nell'allegato III, 2, della direttiva.

2. Aziende esonerate dalla dichiarazione

86. Le norme applicabili alle aziende che usufruiscono sino al 1° gennaio 2001 della

deroga all'obbligo di dichiarazione erano soglie d'uso come prescritto dalla direttiva.

87. Tuttavia, la Commissione solleva due critiche nei confronti di tali norme. Da un lato, essa contesta al Regno dei Paesi Bassi di aver fissato norme che limitano l'apporto di fosfati, mentre la direttiva prescrive che le norme che limitano lo spandimento si applichino all'azoto, e, dall'altro, essa fa valere che le norme previste nei Paesi Bassi autorizzano l'applicazione al terreno di un quantitativo di effluenti di allevamento che supera i limiti di azoto fissati dalla direttiva.

88. Per quanto riguarda la prima critica, non condivido il parere della Commissione secondo il quale la direttiva prescrive che le misure che limitano l'applicazione al terreno di effluenti di allevamento debbano necessariamente riguardare l'azoto.

89. L'allegato III, 2, della direttiva si limita ad indicare che le misure previste all'allegato III, 1, devono garantire che gli effluenti di allevamento sparsi sul terreno ogni anno, per ettaro, non contengano più di 170 kg di azoto. La direttiva non impone che le norme menzionino espressamente il quantitativo di azoto che può essere sparso. È sufficiente che le misure, qualunque sia il loro contenuto e la loro redazione, abbiano come effetto di limitare l'applicazione al terreno di effluenti di allevamento tenendo conto dei limiti fissati dalla direttiva.

²⁴ — Il corsivo è mio.

90. Per contro, se il Regno dei Paesi Bassi vuol limitare l'applicazione al terreno di effluenti di allevamento mediante norme d'apporto sui fosfati, occorre ancora che tali norme siano tali da garantire il rispetto del limite massimo d'apporto di azoto indicato all'allegato III, 2. Di conseguenza, occorre verificare se il metodo di conversione proposto dal governo olandese sia tale da garantire che il quantitativo di effluenti di allevamento autorizzato dalle norme sui fosfati non contenga, nemmeno occasionalmente²⁵, livelli di azoto proibiti dalla direttiva.

91. A tal riguardo, si deve constatare che i calcoli presentati dal governo olandese si basano su affermazioni non provate, approssimazioni e valori medi. Così, esso non fornisce alcuna prova diretta a dimostrare che i tipi di effluenti di allevamento presi in conto per il calcolo sono quelli effettivamente utilizzati in pratica. Esso afferma che gli effluenti di allevamento utilizzati sui terreni agricoli presentano un rapporto azoto/fosfati pari a 2 e quelli utilizzati sui terreni da pascolo un rapporto pari a 2,5 in media, ma, ancora una volta, esso non fornisce alcuna prova che consenta alla Corte di verificare la fondatezza di tali affermazioni. Esso propone un rapporto azoto/fosfati per gli effluenti di allevamento utilizzati sui terreni da pascolo, che rappresenta soltanto un valore medio, il che implica necessariamente che, in un determinato numero di casi, il rapporto sarà superiore al rapporto medio e quindi il quantitativo di azoto contenuto

negli effluenti di allevamento che possono essere sparsi, conformemente alla normativa olandese, sarà superiore a quello indicato dal governo olandese. Infine, il calcolo proposto dal governo olandese è basato sulla «prassi» delle aziende agricole dei Paesi Bassi, sicché nessuna norma obbligatoria garantisce che i dati presi in conto rimangano invariati o siano validi per tutte le aziende olandesi.

92. Mi sembra quindi che il metodo proposto dal governo olandese per trasformare le norme sui fosfati in norme sull'azoto non presenti garanzie sufficienti al fine di *garantire* che il quantitativo di effluenti di allevamento autorizzato dalle norme sui fosfati non contenga un quantitativo di azoto che superi il limite fissato dalla direttiva²⁶.

93. Di conseguenza, propongo alla Corte di dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno al suo obbligo derivante dall'art. 5, n. 4, lett. a), in combinato disposto con l'allegato III, 2, di garantire che le misure inserite nel suo programma d'azione assicurino che, per ciascuna

25 — Ad esempio, a causa di un rapporto azoto/fosfati diverso da quello preso in conto al momento del calcolo, da parte dei Paesi Bassi, dei livelli dei fosfati ammissibili e della conversione in azoto.

26 — Comunque, pur supponendo che le conversioni proposte dal governo olandese siano ammissibili, le soglie di apporto applicabili ai Paesi Bassi non rispettano le condizioni previste dalla direttiva. Anzi tutto, esse superano il quantitativo di 210 kg autorizzato per il primo programma d'azione. Infatti, per quanto riguarda i terreni agricoli, il risultato della conversione, utilizzando sempre le cifre proposte, non è di 200 kg di azoto per ettaro, come asserisce il governo olandese, ma di 220 kg di azoto per ettaro. Quanto ai terreni da pascolo, lo stesso governo olandese ammette che i quantitativi autorizzati superano il limite di 210 kg di azoto per ettaro.

azienda o ciascun allevamento, il quantitativo di effluenti di allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello sparso dagli animali stessi, non superi il quantitativo previsto dalla direttiva.

— le disposizioni riguardanti le procedure di spandimento che limitano le dispersioni nutrienti nell'acqua.

95. Esaminerò queste diverse censure in tale ordine.

VI — Sul quinto motivo del ricorso

94. La Commissione contesta al Regno dei Paesi Bassi di non aver incluso nel suo programma d'azione le misure seguenti, che dovevano essere contenute nel codice di buona pratica agricola:

A — La mancanza nel programma d'azione olandese di disposizioni riguardanti i periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti diversi dagli effluenti di allevamento non è opportuna

1. Argomenti delle parti

— le disposizioni riguardanti i periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti diversi dagli effluenti di allevamento non è opportuna;

— le disposizioni riguardanti l'applicazione di fertilizzanti al terreno in pendenza ripida;

96. La Commissione ricorda che i programmi d'azione devono contenere, conformemente all'allegato II della direttiva, disposizioni riguardanti i periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti non è opportuna «ove [dette disposizioni] siano pertinenti». Essa constata che il programma d'azione olandese non contiene disposizioni riguardanti i fertilizzanti chimici.

— le disposizioni riguardanti l'applicazione di fertilizzanti al terreno adiacente ai corsi d'acqua, e

97. La Commissione ritiene che tale normativa sia tuttavia pertinente, ai sensi dell'allegato II, A, della direttiva in quanto

vi sono, nei Paesi Bassi, periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti è nociva e deve, di conseguenza, essere considerata come non opportuna.

98. Il governo olandese ritiene che gli elementi citati dalla Commissione non siano i soli a dover essere presi in conto. Esso osserva che nei Paesi Bassi non sono pertinenti disposizioni che determinano i periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti chimici non è opportuna in quanto, grazie al regime MINAS, gli agricoltori non faranno uso di fertilizzanti in un periodo in cui la loro applicazione al terreno o il loro interrimento non è opportuno.

2. Valutazione

99. Come risulta dagli atti²⁷, il governo olandese si limita ad affermare che nei Paesi Bassi non sono pertinenti disposizioni che fissino i periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti è opportuna a causa dell'esistenza del regime MINAS.

100. La questione consiste quindi nell'accertare quali siano gli elementi che devono essere esaminati per valutare la pertinenza dell'adozione delle misure di cui trattasi.

101. A mio parere, il requisito di pertinenza deve essere messo in relazione con la parte della disposizione la quale prevede che i codici di buona pratica agricola devono tener conto «delle condizioni esistenti nelle varie regioni della Comunità»²⁸. Così, le misure elencate in tale allegato saranno o no pertinenti a seconda delle condizioni esistenti in ogni regione.

102. Ritengo che l'espressione «condizioni esistenti» faccia riferimento, come indica la Commissione, alle condizioni naturali, geologiche e climatiche delle diverse regioni europee e non alle normative nazionali di ogni Stato membro. Infatti, non si può dire di una normativa che «esiste» in una regione, ma che vi è «applicabile».

103. Il tenore letterale dell'allegato III, 1, punto 3), della direttiva corrobora tale interpretazione. Tale disposizione prevede l'obbligo, per gli Stati membri, di adottare misure riguardanti la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti, *conformemente alla buona pratica agricola*. Essa cita, in quanto *caratteristiche* della zona vulnerabile, soltanto elementi obiettivi riguardanti i terreni, il loro uso agricolo e la climatologia (condizioni del suolo, sua composizione, sua pendenza, uso del terreno e prassi agricole, in particolare i sistemi di rotazione delle colture, condizioni climatiche, precipitazioni e irrigazione). Così, quando la direttiva prescrive di

27 — In particolare dal controricorso (punti 201-204).

28 — Allegato II, A, della direttiva.

prendere in conto condizioni o caratteristiche delle regioni o delle zone vulnerabili, essa si riferisce alle caratteristiche dei terreni o alle condizioni climatiche della regione e non ad altre condizioni che non possono avere un'incidenza fisica sulle dispersioni di nitrati nell'acqua.

107. Di conseguenza, propongo alla Corte di dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi, non avendo adottato tali disposizioni, è venuto meno al suo obbligo derivante dall'art. 5, n. 4, lett. b), in combinato disposto con l'art. 4, n. 1, lett. a), e con l'allegato II, A, della direttiva.

104. Ritengo quindi che la pertinenza delle misure previste all'allegato II, A, della direttiva debba essere valutata in funzione delle caratteristiche geologiche e climatiche di ogni regione.

B — La mancanza nel programma d'azione olandese di disposizioni riguardanti l'applicazione di fertilizzanti al terreno in pendenza ripida

1. Argomenti delle parti

105. Ora, nella fattispecie, la Commissione ha affermato, senza essere contraddetta su tale punto dal governo olandese, che la situazione climatica nei Paesi Bassi è caratterizzata da frequenti precipitazioni tra settembre e gennaio. Tale circostanza rende necessaria la fissazione da parte dello Stato di periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti non è opportuna, per ridurre l'inquinamento delle acque provocato dai nitrati.

108. La Commissione fa valere che le misure riguardanti l'applicazione di fertilizzante al terreno in pendenza ripida non sono state adottate entro il termine previsto dalla direttiva, vale a dire prima del 20 dicembre 1995.

106. Il governo olandese non ha dimostrato e neanche sostenuto l'esistenza nella sua normativa, alla scadenza del termine dettato dal parere motivato, di disposizioni riguardanti i periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti chimici non è opportuna.

109. Il governo olandese ritiene che l'adozione nei Paesi Bassi di tali misure non sia, ai sensi della direttiva, pertinente. A tal riguardo, esso fa valere, da un lato, che i Paesi Bassi sono un paese molto pianeggiante e, dall'altro, che il regime MINAS è tale da incoraggiare le aziende ad utilizzare in modo ragionevole i fertilizzanti sui terreni in pendenza ripida.

2. Valutazione

110. La Commissione afferma che l'adozione di misure riguardanti l'applicazione di fertilizzanti al terreno in pendenza ripida è necessariamente pertinente. Essa si basa sul fatto che l'allegato III, 1, punto 3), lett. a), della direttiva obbliga gli Stati membri a prendere in considerazione la pendenza dei terreni al momento della fissazione dei limiti di applicazione al terreno di fertilizzanti.

111. Mi sembra che tale argomento non possa essere accolto per due ragioni.

112. Da un lato, tale interpretazione equivale a svuotare di senso l'espressione «ove detti elementi siano pertinenti» contenuta all'allegato II, A, della direttiva, almeno per quanto riguarda il suo punto 2. Se misure riguardanti l'applicazione di fertilizzanti al terreno in pendenza ripida fossero necessariamente pertinenti, sarebbe stato più logico che il legislatore comunitario prevedesse che l'obbligo per gli Stati membri di adottare le suddette misure fosse assoluto, senza sottoporlo alla condizione di pertinenza.

113. Dall'altro, occorre precisare bene che le due disposizioni della direttiva non hanno lo stesso oggetto. L'allegato III obbliga a prendere in considerazione la

pendenza del suolo, ma non ad adottare disposizioni riguardanti in maniera specifica i terreni *in pendenza ripida*. L'allegato II prevede disposizioni specifiche per questi ultimi. Queste due disposizioni sono indipendenti: se, in una zona vulnerabile, non vi sono terreni in pendenza ripida, le misure specifiche dell'allegato II non dovranno essere adottate in quanto non saranno pertinenti. Tuttavia, ciò non impedisce che la pendenza dei terreni sia presa in considerazione al momento dell'adozione delle misure dirette a limitare l'applicazione al terreno di fertilizzanti, conformemente all'allegato III.

114. Ritengo che occorra esaminare se l'adozione da parte del Regno dei Paesi Bassi delle misure previste all'allegato II, A, punto 2), della direttiva sia pertinente, prima di valutare se quest'ultimo sia venuto meno ai suoi obblighi su tale punto.

115. A tal riguardo, ricordo che, secondo una giurisprudenza costante, spetta alla Commissione, nell'ambito di un ricorso per inadempimento in forza dell'art. 226 CE, provare l'asserito inadempimento nonché fornire alla Corte gli elementi necessari perché accerti l'esistenza dell'inadempimento²⁹.

116. Occorre quindi esaminare se la Commissione abbia dimostrato la pertinenza

29 — V., in particolare, sentenze 25 maggio 1982, causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 1791, punto 6); 23 ottobre 1997, causa C-157/94, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-5699, punto 59), e 18 marzo 1999, causa C-166/97, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1719, punto 40).

dell'adozione nei Paesi Bassi di disposizioni riguardanti l'applicazione di fertilizzanti al terreno in pendenza ripida, vale a dire, l'esistenza nei Paesi Bassi di terreni agricoli i quali presentino pendenze ripide ai sensi della direttiva.

Bassi terreni agricoli che devono essere considerati terreni in pendenza ripida, il che renderebbe pertinente l'adozione di misure previste all'allegato II, A, punto 2), della direttiva.

117. Nella fattispecie, la Commissione si è limitata ad indicare che la percentuale prevista in un progetto diretto a modificare la legge olandese le sembrava insufficiente. Ora, mi sembra che, nel silenzio della direttiva, essa avrebbe dovuto indicare quale fosse l'inclinazione dei terreni da considerare in pendenza ripida e per quali ragioni, e ciò al fine di consentire, da un lato, al Regno dei Paesi Bassi di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva e di svolgere utilmente la sua difesa e, dall'altro, alla Corte di valutare la sussistenza dell'inadempimento contestato.

120. Di conseguenza, propongo alla Corte di respingere tale censura.

C — La mancanza nel programma d'azione olandese di disposizioni riguardanti le condizioni di applicazione dei fertilizzanti al terreno adiacente ai corsi d'acqua

1. Argomenti delle parti

118. La Commissione non dimostra neanche, a fortiori, l'esistenza nei Paesi Bassi di terreni agricoli che vadano considerati terreni in pendenza ripida. Essa si è limitata a far valere che esistono nel territorio olandese terreni in pendenza. Oltre al fatto che la Commissione fa riferimento a *terreni in pendenza* mentre la direttiva si riferisce a terreni in pendenza ripida, essa non deduce alcuna prova diretta a stabilire la veridicità di tale affermazione.

121. La Commissione ricorda che il codice di buona pratica deve contenere misure riguardanti l'applicazione di fertilizzanti al terreno adiacente ai corsi d'acqua. Essa afferma di non essere stata informata delle misure adottate dai Paesi Bassi per garantire la trasposizione della direttiva su tale punto. Inoltre, essa reputa che, anche se tali misure sono state adottate, non lo sono state prima della data prevista dalla direttiva, vale a dire il 20 settembre 1995.

119. Allo stato degli atti, la Corte non ha la possibilità di valutare se esistano nei Paesi

122. Il governo olandese replica che la normativa su tale questione esiste già e

che la Commissione ne è stata informata. Si tratterebbe, da un lato, di una disposizione nazionale³⁰ che vieta lo spargimento di fertilizzanti sulle acque superficiali in vigore già ben prima del 20 dicembre 1999, e, dall'altro, del Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, entrato in vigore il 1° marzo 2000. Esso ritiene che tale legge non sia stata adottata in ritardo in quanto il termine fissato dalla direttiva scadeva il 20 dicembre 1999 e non il 20 dicembre 1995.

2. Valutazione

123. Ritengo che gli argomenti dedotti dal governo olandese non possano essere accolti. Riguardo al primo argomento, vertente sull'esistenza di una disposizione diretta al divieto di spargimento di fertilizzanti sulle acque superficiali, mi sembra che una tale disposizione non possa essere considerata una misura riguardante l'applicazione di fertilizzanti al terreno *adiacente ai corsi d'acqua* come prescritto dalla direttiva.

124. Riguardo al secondo argomento, vertente sull'adozione del Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, è sufficiente rilevare che, pur nell'ipotesi che le misure del primo programma d'azione potessero

essere adottate entro il 20 dicembre 1999, come sostiene il governo olandese³¹, tale legge è stata adottata dopo la data prevista dalla direttiva. Infatti, come risulta dal fascicolo³², la detta legge è stata adottata il 27 gennaio 2000.

125. Propongo quindi alla Corte di dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi, non avendo adottato le misure riguardanti l'applicazione di fertilizzanti al terreno *adiacente ai corsi d'acqua* prima della scadenza del termine impartito, è venuto meno al suo obbligo derivante dall'art. 5, n. 4, lett. b), in combinato disposto con l'art. 4, n. 1, lett. a), e con l'allegato II, A, punto 4), della direttiva.

D — La mancanza nel programma d'azione olandese di disposizioni riguardanti le procedure di spandimento che limitino le dispersioni nutrienti nell'acqua

1. Argomenti delle parti

126. La Commissione afferma che, al giorno del deposito del ricorso, non le

31 — Così, secondo la Commissione la direttiva non impone che le misure prescritte da inserire nel primo programma d'azione debbano essere adottate prima del 20 dicembre 1995 ed entrare in vigore prima del 20 dicembre 1999. Secondo il governo olandese, invece, la direttiva impone che le misure siano state previste nel programma d'azione prima del 20 dicembre 1995 e siano state adottate prima del 20 dicembre 1999.

32 — In particolare, allegato 4 della controreplica.

30 — Art. 4 dell'Uitvoeringsbesluit.

erano state comunicate vere e proprie misure di trasposizione riguardanti i concimi chimici di azoto.

127. Il governo olandese fa valere che tali misure non sono pertinenti a causa dell'esistenza del regime MINAS. Esso ritiene che qualsiasi agricoltore che applichi al terreno effluenti di allevamento o concimi chimici in modo non uniforme o in proporzioni inesatte, che superi le soglie applicabili in materia di perdita, dovrà pagare una tassa. Esso osserva che altri elementi diversi da quelli riguardanti la geologia o la climatologia del terreno, come il regime MINAS, devono essere presi in considerazione per valutare la «pertinenza» delle misure previste all'allegato II.

128. Comunque, sarebbe in preparazione una modifica della normativa sugli effluenti di allevamento nonché delle misure riguardanti specificamente l'uso di concimi chimici.

2. Valutazione

129. Il governo olandese ritiene che le misure di cui trattasi non siano pertinenti a causa dell'esistenza del regime MINAS. Esso reputa che tale regime debba essere preso in considerazione nel valutare la

pertinenza dell'adozione di tali misure nei Paesi Bassi. Ho già risposto, nell'ambito della prima censura di tale motivo, che soltanto elementi obiettivi connessi alle condizioni fisiche, geologiche e climatiche del terreno possono essere presi in considerazione al fine di valutare se le misure previste all'allegato II, A, della direttiva siano pertinenti. Ritengo, quindi, che tale argomento debba essere respinto.

130. Per quanto riguarda le modifiche normative che sarebbero assertivamente in preparazione, è sufficiente ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato³³. Ora, risulta dalle affermazioni del governo olandese³⁴ che tali misure legislative riguardanti i concimi chimici non erano ancora adottate l'11 dicembre 2000³⁵, mentre il termine fissato nel parere motivato scadeva nel dicembre 1999.

131. Quindi, concludo che, non avendo adottato le misure riguardanti le procedure di applicazione al terreno dei concimi chimici, con riferimento in particolare alle percentuali e all'uniformità di applicazione, in modo da mantenere le dispersioni nutrienti nell'acqua ad un livello accettabile

33 — Sentenze 17 gennaio 2002, causa C-394/00, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-581, punto 12), e 20 giugno 2002, causa C-299/01, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-5899, punto 11).

34 — Controricorso (punti 225-228).

35 — Data di presentazione del controricorso.

le, prima della scadenza del termine impartito, il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno al suo obbligo derivante dall'art. 5, n. 4, lett. b), in combinato disposto con l'art. 4, n. 1, lett. a), e con l'allegato II, A, punto 6), della direttiva.

B — Valutazione

134. Il governo olandese non contesta la necessità di misure aggiuntive riguardanti i terreni sabbiosi secchi per raggiungere gli obiettivi indicati dalla direttiva. Esso si limita a contestare che tali misure dovessero essere adottate nel primo programma d'azione.

VII — Sul sesto motivo del ricorso

A — Argomenti delle parti

132. La Commissione afferma che, durante la fase precontenziosa, il governo olandese ha riconosciuto l'insufficienza dell'attuale politica generale per i terreni sabbiosi secchi e la necessità di misure aggiuntive. La Commissione osserva che ne consegue che tali misure avrebbero dovuto essere adottate, conformemente all'art. 5, n. 5, della direttiva, sin dal primo programma d'azione.

133. Il governo olandese reputa che l'art. 5, n. 5, della direttiva non fissi alcun termine per l'adozione delle misure aggiuntive o delle azioni rafforzate. Esso fa valere che tali misure aggiuntive entreranno in vigore entro il termine fissato dalla direttiva, vale a dire nel 2003.

135. Si pone quindi la questione di verificare se l'art. 5, n. 5, della direttiva fissi o no un termine entro il quale le misure aggiuntive da esso previste debbano essere adottate.

136. L'art. 5, n. 5, della direttiva prevede quanto segue:

«[n]el quadro dei programmi d'azione gli Stati membri prendono le misure aggiuntive o azioni rafforzate che essi ritengono necessarie se, dall'inizio o alla luce dell'esperienza tratta dall'attuazione dei programmi d'azione, risulta evidente che le misure di cui al paragrafo 4 non sono sufficienti per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1 (...)».

137. Risulta da una costante giurisprudenza che, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto comunitario si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte³⁶.

138. Ai sensi del suo art. 1, la direttiva mira a ridurre l'inquinamento delle acque causato dai nitrati e a prevenire qualsiasi inquinamento di questo tipo. A tal fine, essa fissa, al suo art. 5, nn. 1 e 2, un preciso scadenziario per l'elaborazione e l'applicazione dei programmi d'azione. Inoltre, essa prevede, al detto art. 5, n. 6, l'elaborazione di programmi di controllo al fine di valutare l'efficacia dei programmi d'azione. Infine, la direttiva dispone, al n. 7 dello stesso articolo, che gli Stati membri riesaminino e, se del caso, rivedano i propri programmi d'azione, inclusa qualsiasi misura supplementare, per lo meno ogni quattro anni.

139. Mi sembra che risulti tanto da tali articoli quanto dagli obiettivi della direttiva che le misure a cui fa riferimento tale

disposizione debbano essere adottate fin dal momento in cui viene accertata la loro necessità. L'interpretazione contraria equivarrebbe a ritenere che la direttiva autorizzi gli Stati membri ad applicare normative che non evitano né prevengono l'inquinamento delle acque provocato dai nitrati. Così, tutto l'effetto utile della direttiva sarebbe messo in discussione. Mi sembra che essa sarebbe incoerente se, da un lato, fissasse termini tassativi per l'adozione delle misure di cui all'art. 5, n. 4, prevedesse il controllo dell'efficacia dei programmi d'azione e, se del caso, la loro revisione e, dall'altro, consentisse che le acque continuino ad essere inquinate in quanto le misure aggiuntive necessarie non sono state adottate.

140. Ne consegue che, nel caso in cui risulti fin dall'inizio che le misure indicate all'art. 5, n. 4, della direttiva non saranno sufficienti per raggiungere gli obiettivi della stessa, le suddette misure aggiuntive dovranno essere adottate sin dal primo programma d'azione³⁷.

141. Ora, come risulta dal fascicolo³⁸, il governo olandese è stato consapevole, sin

36 — V. sentenze 21 febbraio 1984, causa 337/82, St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik (Racc. pag. 1051, punto 10); 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione (Racc. pag. I-6857, punto 50), e 14 marzo 2002, Commissione/Germania, citata (punto 39).

37 — È soltanto qualora la necessità di adottare misure aggiuntive risulti dall'esperienza acquisita in sede d'applicazione dei programmi d'azione, che esse potranno essere inserite nei programmi d'azione successivi. Ma, anche in questo caso, mi sembra che gli Stati membri non avranno la libertà di scegliere in quale programma d'azione saranno inserite le misure aggiuntive e dovranno integrarle nel primo programma d'azione approvato dopo la constatazione della loro necessità.

38 — Lettera del ministro dell'Agricoltura, del Patrimonio naturale e della Pesca del 6 ottobre 1995 sulla politica dei concimi e dell'ammoniaca (pag. 15) e risposta del governo olandese alla lettera di diffida (pag. 2).

dall'inizio, della necessità di adottare tali misure aggiuntive riguardanti i suoli sabbiosi secchi. Tuttavia, è pacifico che esse non sono state inserite nel primo programma d'azione.

VIII — Sulle spese

142. Propongo quindi alla Corte di dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi, non avendo inserito nel suo programma d'azione misure aggiuntive o azioni rafforzate riguardanti i suoli sabbiosi secchi, è venuto meno al suo obbligo derivante dall'art. 5, n. 5, della direttiva.

143. In forza dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso per la condanna del Regno dei Paesi Bassi e quest'ultimo è rimasto soccombente, occorre condannarlo alle spese.

IX — Conclusione

144. Per le ragioni in precedenza esposte, propongo alla Corte di:

- 1) dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, non avendo adottato le disposizioni legislative e amministrative necessarie per conformarsi agli obblighi derivanti dall'art. 5, n. 4, in combinato disposto con l'allegato III, 1, punti 2) e 3), e 2, nonché con l'art. 4, n. 1, lett. a), in combinato disposto con l'allegato II, A, punti 1), 4), e 6), e dall'art. 5, n. 5, della direttiva;

- 2) respingere il ricorso della Commissione nella parte in cui è diretto a dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi sarebbe venuto meno all'obbligo che gli incombe in forza dell'art. 5, n. 4, lett. b), in combinato disposto con l'art. 4, n. 1, lett. a), e con l'allegato II, A, punto 2), della suddetta direttiva, in quanto non avrebbe inserito nel suo programma d'azione disposizioni riguardanti l'applicazione di fertilizzanti al terreno in pendenza ripida, e
- 3) condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.