

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 7 de Novembro de 2002 ¹

1. Pela presente acção, a Comissão das Comunidades Europeias pretende fazer declarar que o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 91/676/CEE ². A Comissão acusa o Reino dos Países Baixos de não ter incluído no seu programa de acção determinado número de medidas que dele deviam constar, de acordo com os n.ºs 4 e 5 do artigo 5.º, conjugados com outras disposições da directiva.

3. O n.º 2 do artigo 3.º da directiva obriga os Estados-Membros a designarem como zonas vulneráveis todas as zonas conhecidas nos respectivos territórios que drenem para as águas poluídas ou susceptíveis de o serem, contribuindo para a poluição. De acordo com o n.º 5 do artigo 3.º, os Estados-Membros estão isentos dessa obrigação se aprovarem e executarem no conjunto do respectivo território nacional os programas de acção referidos no artigo 5.º da directiva.

I — Enquadramento jurídico

4. O n.º 1 do artigo 5.º da directiva estabelece que esses programas de acção serão criados no prazo de dois anos contados a partir da data da designação das zonas vulneráveis. De acordo com o n.º 4 do artigo 5.º, tais programas são executados no prazo de quatro anos a contar da respectiva elaboração.

A — Regulamentação comunitária

2. De acordo com o artigo 1.º, a directiva tem por objectivo «reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e impedir a propagação da referida poluição».

5. O n.º 4 do artigo 5.º determina, além disso, que os programas de acção devem conter as medidas referidas no anexo III ³ bem como as estabelecidas nos códigos de boa prática agrícola elaborados nos termos do artigo 4.º da directiva ⁴.

1 — Língua original: francês.

2 — Directiva do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à aplicação das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375, p. 1, a seguir «directiva»).

3 — Alínea a).

4 — Alínea b).

6. As medidas referidas no anexo III, 1, da directiva contêm regras relativas:

c) A utilização do solo e as práticas agrícolas, incluindo sistemas de rotação de culturas;

«[...]

e deve basear-se no equilíbrio entre:

2. À capacidade dos depósitos de estrume animal; a capacidade destes depósitos deve exceder a necessária para a armazenagem do estrume durante o período mais prolongado em que não é permitida a aplicação de estrume animal às terras situadas nas zonas vulneráveis, excepto quando possa ser demonstrado a contento da autoridade competente que a quantidade de estrume que exceda a capacidade real de armazenamento será eliminada de modo que não prejudique o ambiente;

i) as necessidades previsíveis de azoto para as culturas

e

3. Às doses máximas permissíveis de aplicação de fertilizantes aos solos, compatíveis com a boa prática agrícola e tendo em conta as características da zona vulnerável em questão, em especial:

ii) o fornecimento de azoto às culturas a partir do solo e de fertilizantes correspondente:

a) As condições do solo, tipo de solo e declive;

— à quantidade de azoto presente no solo no momento em que começa a ser significativamente usado pelas culturas (quantidades consideráveis no final do Inverno),

b) As condições climáticas e, nomeadamente, a pluviosidade e a irrigação;

— ao fornecimento de azoto através da mineralização líquida das reservas de azoto orgânico no solo,

- ao composto de azoto proveniente de estrume animal, poderão estabelecer quantidades diferentes das acima referidas [...]

- ao composto de azoto proveniente de fertilizantes químicos e outros.» No caso de um Estado-Membro permitir a utilização de quantidades diferentes ao abrigo da alínea b), informará disso a Comissão que procederá à análise da justificação de acordo com o procedimento estabelecido no artigo 9.º [...]

7. O anexo III, 2, da directiva dispõe:

«2. Estas medidas devem assegurar que em cada exploração agrícola ou pecuária a quantidade de estrume animal aplicado anualmente nas terras, incluindo pelos próprios animais, não exceda um montante específico por hectare.

A quantidade específica por hectare será a quantidade de estrume que contenha 170 kg de azoto. No entanto:

- a) Para o primeiro programa de acção quadrienal, os Estados-Membros poderão autorizar uma quantidade de estrume que contenha até 210 kg de azoto;
- a) Elaborar um código ou códigos de boa prática agrícola a aplicar voluntariamente pelos agricultores, e que deverá conter disposições que abranjam, no mínimo, os elementos constantes do anexo II A.»

- b) Durante e após o primeiro programa de acção quadrienal, os Estados-Membros
- 9. O anexo II, A, da directiva determina que «[u]m código ou códigos de boa prática agrícola cujo objectivo seja reduzir a polui-

ção causada por nitratos e que tenha em conta as condições nas diferentes regiões da Comunidade deverá incluir disposições que abranjam as seguintes questões, na medida em que forem relevantes:

- 1) Períodos em que a aplicação de fertilizantes aos solos não é apropriada;
- 2) A aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação;

[...]

- 4) As condições de aplicação de fertilizantes nas proximidades de cursos de água;

[...]

- 6) Métodos de aplicação de fertilizantes, incluindo a dose e a uniformidade do espalhamento, tanto dos fertilizantes químicos como do estrume animal, de forma a manter as perdas de nutrientes para a água a um nível aceitável.

10. Por último, o n.º 5 do artigo 5.º da directiva estipula que «se, na fase inicial de aplicação dos programas de acção ou à luz da experiência adquirida durante a sua execução, se verificar que as medidas referidas no n.º 4 não são suficientes para se atingirem os objectivos prescritos no artigo 1.º, os Estados-Membros adoptarão, no âmbito dos programas de acção, medidas suplementares ou reforçarão as acções que considerarem necessárias».

B — *Regulamentação nacional*

11. Decorre das observações apresentadas pelo Governo neerlandês⁵ que as normas nacionais visando a transposição da directiva⁶ estabelecem dois regimes. O primeiro, dito «regime MINAS», é um sistema de tributação do azoto, dos compostos azotados e dos compostos fosfatados⁷. O segundo regula a produção máxima de estrume animal. Só o regime MINAS está em causa no presente processo⁸.

12. O regime MINAS visa reduzir, nas explorações agrícolas, as perdas de azoto

5 — Contestação (n.ºs 20 a 26).

6 — Wet- en regelgeving met betrekking tot mest en mineralen (lei e regulamentação relativas aos fertilizantes e minerais).

7 — O Mineralenafgiftesysteem (regime do imposto sobre os minerais).

8 — Os direitos e obrigações, aplicáveis por força do regime MINAS, regem-se pelos artigos 14.º a 54.º inclusive da Wet van 27 November 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (Lei de 27 de Novembro de 1986 relativa ao comércio de fertilizantes e à evacuação dos excedentes de fertilizantes), na redacção dada pela Lei de 16 de Setembro de 1999, a seguir «Meststoffenwet».

e de fosfatos por infiltração no ambiente. Contém normas ditas «de perdas»: a incorporação de fosfatos e de azoto numa exploração não deve ser superior à evacuação desses minerais da exploração acrescida de uma perda tolerada. A «perda tolerada» é fixada pela Meststoffenwet. Qualquer empresário agrícola está obrigado a pagar imposto quando as perdas de fosfato e de azoto da sua exploração forem superiores à norma de perdas. O regime MINAS abrange a utilização do estrume animal bem como de outros fertilizantes orgânicos e químicos.

13. O anexo D da Meststoffenwet indica de forma limitativa os elementos de incorporação a montante e a jusante da produção que intervêm na determinação da quantidade tributável de azoto e de fosfatos. A incorporação de estrume animal a montante e a jusante da produção está sujeita a severas restrições administrativas.

14. O Governo neerlandês informou que, até 1 de Janeiro de 2001, determinadas explorações estavam isentas da obrigação de declaração⁹ por força dos artigos 38.º a 40.º da Meststoffenwet. Trata-se das explorações de produção agrícola e hortícola com densidade de gado inferior a 2,5 unidades de gado-grande por hectare com uma incorporação de fertilizantes em quantidade limitada (relativamente a 1998 e 1999, 120 kg de fosfatos por hectare de terra de pasto, 100 kg de fosfatos por

hectare de terra de cultivo). Em 1998, em 1999 e em 2000, tais explorações estavam ainda *de facto* sujeitas a normas de incorporação. Em caso de ultrapassagem dos referidos limites de incorporação, eram de pleno direito obrigadas a proceder à declaração.

15. Para além da instauração do regime MINAS, o Reino dos Países Baixos regulamentou a utilização de fertilizantes em certos períodos do ano e determinadas circunstâncias. As disposições sobre estas matérias serão expostas na medida do necessário quando do exame dos fundamentos com elas relacionadas.

II — Enquadramento processual

A — Fase pré-contenciosa

16. Por carta de 5 de Janeiro de 1994, as autoridades neerlandesas notificaram a Comissão da intenção de, nos termos do n.º 5 do artigo 3.º da directiva, aprovarem e executarem, no conjunto do território neerlandês, programas de acção.

17. Por carta de 16 de Dezembro de 1997, apresentaram à Comissão um programa de

9 — A seguir «explorações isentas de declaração».

acção. Após examinar as medidas de transposição neerlandesas, a Comissão considerou que o Reino dos Países Baixos não cumprira as obrigações que lhe incumbem por força dos n.ºs 4 e 5 do artigo 5.º da directiva. Assim, a Comissão enviou ao Reino dos Países Baixos, em 29 de Setembro de 1998, uma carta de notificação, nos termos do procedimento previsto no artigo 226.º CE.

de 1999, o Governo neerlandês respondeu ao parecer fundamentado ¹⁰.

B — *Pedidos das partes*

18. O Governo neerlandês respondeu à carta de notificação por carta de 7 de Dezembro de 1998. Esta resposta foi completada por um projecto de alteração da *Meststoffenwet* notificado à Comissão em 4 de Abril de 1999.

21. A acção da Comissão deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 30 de Agosto de 2000.

22. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

19. Não se dando por satisfeita com as explicações fornecidas pelo Governo neerlandês na resposta à sua carta de notificação, a Comissão emitiu, por carta de 3 de Agosto de 1999, um parecer fundamentado em que convidava o Reino dos Países Baixos a adoptar as medidas necessárias para se conformar com o parecer no prazo de dois meses contados da sua notificação.

- 1) declarar que o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da [directiva], na medida em que negligenciou adoptar as disposições legais e administrativas necessárias para se conformar com as obrigações decorrentes do n.º 4 do artigo 5.º, conjugado com o anexo III, 1, n.ºs 2 e 3, e 2, bem como com a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º, conjugada com o anexo II, A, n.ºs 1, 2, 4 e 6, e do n.º 5 do artigo 5.º da directiva, e

20. Por carta de 28 de Setembro de 1999, a Representação Permanente dos Países Baixos junto da União Europeia solicitou que lhe fosse concedido um prazo suplementar de dois meses para responder ao parecer fundamentado. Por carta de 6 de Dezembro

10 — A Comissão afirma, no n.º 13 da réplica, jamais ter dado o seu acordo a esse pedido de prorrogação, aceitando embora, para efeitos do presente processo, tomar como referência, para efeitos de apreciação do incumprimento de que o Reino dos Países Baixos é acusado, a data de resposta ao parecer fundamentado.

2) condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas.

— violação da alínea a) do n.º 4 do artigo 5.º, conjugada com o anexo III, 1, n.º 3, alínea b), na medida em que o Reino dos Países Baixos negligenciou incluir no seu programa de acção regras vinculativas relativas à limitação da dispersão dos fertilizantes tendo em conta as condições climáticas, precipitações e irrigação;

23. O Reino dos Países Baixos conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) declarar a acção inadmissível na medida em que a petição se baseia em acusações diversas das enunciadas no parecer fundamentado de 3 de Agosto de 1999;

— violação da alínea a) do n.º 4 do artigo 5.º, conjugada com o anexo III, 1, n.º 3, da directiva, na medida em que o Reino dos Países Baixos negligenciou incluir no seu programa de acção regras relativas à limitação da dispersão dos fertilizantes, fundada num equilíbrio entre, por um lado, as necessidades previsíveis das culturas em azoto e, por outro, o azoto incorporado nas culturas através do solo e dos fertilizantes;

2) indeferir a acção quanto ao mais, e

3) condenar a Comissão nas despesas.

24. Em apoio da acção, a Comissão invoca seis fundamentos baseados respectivamente em:

— violação da alínea a) do n.º 4 do artigo 5.º, conjugada com o anexo III, 2, da directiva, na medida em que o Reino dos Países Baixos negligenciou incluir no seu programa de acção medidas que garantissem que a quantidade de estrume animal disperso anualmente não ultrapassasse a quantidade por hectare prescrita na directiva;

— violação da alínea a) do n.º 4 do artigo 5.º, conjugada com o anexo III, 1, n.º 2, da directiva, na medida em que o Reino dos Países Baixos negligenciou incluir no seu programa de acção regras relativas à capacidade dos depósitos destinados à armazenagem do estrume animal;

— violação da alínea b) do n.º 4 do artigo 5.º, conjugada com o anexo III, e da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º, conjugada com o anexo II da directiva,

na medida em que o Reino dos Países Baixos negligenciou incluir no seu programa de acção medidas relativas aos pontos que deviam ser incluídos no código de boa prática, e

seu programa de acção regras fixando a capacidade dos depósitos destinados à armazenagem do estrume animal a um nível que ultrapassasse a capacidade necessária de armazenagem durante o mais longo dos períodos de proibição de dispersão nos Países Baixos.

- violação do n.º 5 do artigo 5.º da directiva, na medida em que o Reino dos Países Baixos omitiu incluir no seu programa de acção medidas suplementares ou acções reforçadas relativas aos solos arenosos secos.

25. Na audiência, a Comissão desistiu expressamente do segundo fundamento ¹¹.

26. Examinaremos os cinco outros fundamentos na ordem acima apresentada.

III — Quanto ao primeiro fundamento do pedido

A — Argumentos das partes

27. A Comissão acusa o Reino dos Países Baixos de não ter adoptado e incluído no

28. A Comissão considera não ser suficiente que a regulamentação nacional assegure que o estrume animal seja evacuado de forma inofensiva para o ambiente. Considera que a directiva exige que medidas vinculativas estabeleçam a capacidade mínima de cada depósito de armazenagem.

29. O Governo neerlandês recorda que, por força da jurisprudência do Tribunal de Justiça ¹², a transposição para o direito interno de uma directiva não exige necessariamente uma repetição formal e textual das suas disposições numa disposição legal expressa e específica, podendo, em função do respectivo conteúdo, bastar um contexto jurídico geral, desde que este assegure efectivamente a plena aplicação da directiva de um modo suficientemente claro e preciso. Em sua opinião, resulta da aplicação do conjunto das regras neerlandesas na matéria que o estrume animal é evacuado das explorações agrícolas de forma inofensiva para o ambiente. Tais regras têm por consequência existir nos Países Baixos uma capacidade de armazenagem de estrume animal global claramente superior à prevista na directiva. O Governo neerlandês

11 — Essa desistência foi confirmada por carta da Comissão de 22 de Julho de 2002.

12 — Refere os acórdãos de 30 de Maio de 1991, Comissão/Alemanha (C-59/89, Colect., p. I-2607, n.º 18), e de 20 de Maio de 1992, Comissão/Países Baixos (C-190/90, Colect., p. I-3265, n.º 17).

argumenta que a directiva não exige que a capacidade dos depósitos de armazenagem seja apreciada a nível dos agricultores individuais, bastando que a capacidade de armazenagem seja globalmente suficiente para armazenar o estrume animal durante o período mais longo em que é proibido dispersá-lo. O Governo neerlandês considera que o resultado visado pela directiva é, assim, atingido pela regulamentação neerlandesa.

entende que ela obriga os Estados-Membros a impor aos agricultores produtores de estrume animal que disponham de depósitos de armazenagem com a capacidade mínima estabelecida por lei. Pelo contrário, o Governo neerlandês considera suficiente que os objectivos visados pela directiva, a saber, que o estrume animal seja evacuado de forma inofensiva para o ambiente, sejam atingidos pela legislação nacional.

B — *Apreciação*

30. O anexo III, 1, n.º 2, da directiva determina que os programas de acção deverão incluir regras relativas:

«2) À capacidade dos depósitos de estrume animal; a capacidade destes depósitos deve exceder a necessária para a armazenagem do estrume durante o período mais prolongado em que não é permitida a aplicação de estrume animal às terras situadas nas zonas vulneráveis, excepto quando possa ser demonstrado a contento da autoridade competente que a quantidade de estrume que exceda a capacidade real de armazenamento será eliminada de modo que não prejudique o ambiente.»

32. Parece-nos dever ser rejeitada a interpretação defendida pelo Governo neerlandês. Embora resulte do artigo 249.º CE que as directivas apenas estabelecem de forma vinculativa os resultados a alcançar, deixando aos Estados-Membros a escolha dos meios, a margem de apreciação de que estes dispõem efectivamente depende, contudo, da respectiva redacção. O Tribunal de Justiça acaba de relembra-lo, no acórdão de 18 de Junho de 2002, Comissão/França¹³, no qual, após recordar que a directiva deixa às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios, julgou:

«No entanto, a prática legislativa comunitária demonstra que podem existir grandes diferenças quanto aos tipos de obrigações que as directivas impõem aos Estados-Membros e, portanto, quanto aos resultados que devem ser alcançados»¹⁴.

31. As partes propõem duas interpretações diversas desta disposição. A Comissão

13 — C-60/01, Collect., p. I-5679.

14 — N.º 25.

33. Assim, a margem de apreciação dos Estados-Membros é mais ampla quando a directiva se limitar a fixar os objectivos a atingir sem prever as medidas a adoptar. Pelo contrário, é muito reduzida, até mesmo inexistente, quando o legislador comunitário determinar, no próprio texto da directiva, os meios a utilizar¹⁵.

34. Parece-nos que, no anexo III, 1, n.º 2, a directiva não deixa aos Estados-Membros a escolha dos meios a implementar para evitar a poluição durante os períodos em que é proibida a dispersão, prevendo que os objectivos devem ser atingidos através da fixação da capacidade dos depósitos de armazenagem. Assim, só as medidas que visem fixar a capacidade dos depósitos de armazenagem constituem transposição válida da directiva.

35. Note-se que a interpretação do Governo neerlandês priva, além disso, de sentido a última parte do anexo III, 1, n.º 2, da directiva. Esta disposição estabelece que a capacidade dos depósitos pode ser inferior à capacidade necessária de armazena-

gem durante o mais longo dos períodos de proibição de dispersão, na condição de ser demonstrado à autoridade competente que o volume de estrume anual insusceptível de ser armazenado será evacuado de forma inofensiva para o ambiente.

36. Como decorre da redacção desta disposição, a directiva estabelece o princípio de que os depósitos devem ter uma capacidade superior à necessária à armazenagem durante o período mais longo de proibição de dispersão. A possibilidade de os agricultores disporem de uma capacidade inferior não é mais do que uma excepção sujeita à condição de evacuação inofensiva para o ambiente e à autorização individual da autoridade competente.

37. A interpretação defendida pelo Governo neerlandês transforma esta excepção no princípio estabelecido pela disposição, reduzindo assim a obrigação contida na sua primeira parte. Bastaria, para cumprir a directiva, que o estrume animal fosse evacuado de forma inofensiva para o ambiente. Esta consequência não pode ser aceite.

38. O Governo neerlandês argumenta, ademais, que a directiva não exige que a capacidade de armazenagem seja apreciada em sede do agricultor individual, entendendo bastar que exista uma capacidade

15 — V., designadamente, acórdãos de 16 de Novembro de 1989, Comissão/Bélgica (C-360/88, Colect., p. 3803); de 6 de Dezembro de 1989, Comissão/Grécia (C-329/88, Colect., p. 4159); de 14 de Julho de 1993, Comissão/Reino Unido (C-56/90, Colect., p. I-4109, n.ºs 42 a 44); de 29 de Abril de 1999, Standley e o. (C-293/97, Colect., p. I-2603, n.ºs 37 a 39); de 8 de Junho de 1999, Comissão/Alemanha (C-198/97, Colect., p. I-3257, n.º 35); de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália, dito «San Rocco» (C-365/97, Colect., p. I-7773, n.ºs 67 e 68); de 25 de Maio de 2000, Comissão/Bélgica (C-307/98, Colect., p. I-3933, n.º 51); de 19 de Março de 2002, Comissão/Países Baixos (C-268/00, Colect., p. I-2995, n.ºs 12 a 14), e Comissão/França, já referido (n.ºs 26 a 29).

globalmente suficiente para armazenar o estrume animal durante o período mais longo de proibição de dispersão.

incluir no seu programa de acção medidas limitativas da dispersão, de acordo com as exigências do anexo III, 1, n.º 3, da directiva. A Comissão divide este fundamento em quatro partes respectivamente relativas à:

39. A este respeito, basta recordar que a directiva exige que os programas de acção contendam medidas «obrigatórias estabelecendo» a capacidade dos depósitos. O Governo neerlandês nem sequer invoca ter a capacidade sido fixada, ainda que só globalmente, limitando-se a referir que existe, nos Países Baixos, «na prática», uma capacidade de armazenagem suficiente. Ora, à luz da redacção e dos objectivos da directiva, a existência na prática de uma capacidade de armazenagem suficiente não é susceptível de substituir medidas que estabeleçam a capacidade dos depósitos e garantam o respeito dos limites estabelecidos pela directiva.

— incompatibilidade com a directiva das normas de perdas enquanto tais;

— incompatibilidade com a directiva do nível a que são fixadas as normas aplicáveis às «perdas»;

40. Propomos, pois, que o Tribunal de Justiça declare que o Reino dos Países Baixos não cumpriu a obrigação que decorre das disposições do artigo 5.º, n.º 4, alínea a), conjugado com o anexo III, 1, n.º 2, da directiva, ao não incluir nos programas de acção medidas relativas à capacidade dos depósitos de armazenagem.

— não consideração da mineralização líquida, e

— não consideração da contribuição em azoto dos organismos do solo fixadores de azoto.

IV — Quanto ao terceiro fundamento do pedido

41. Por este fundamento, a Comissão acusa o Reino dos Países Baixos de ter omitido

42. Examinaremos as diversas partes na ordem por que foram apresentadas.

A — *Quanto à compatibilidade das normas de perdas*

43. O Governo neerlandês impugna a admissibilidade desta parte do fundamento. Assim, examinaremos esta questão antes de nos debruçarmos quanto ao seu mérito.

1) Quanto à admissibilidade

a) Argumentos das partes

44. O Governo neerlandês considera inadmissível a acusação baseada na incompatibilidade com a directiva das normas de perdas enquanto tais. O Governo neerlandês recorda que, por força de jurisprudência assente, o pedido deve fundar-se em acusações idênticas às apresentadas no parecer fundamentado e que o procedimento pré-contencioso visa permitir que o Estado-Membro em causa se conforme com as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário e se defenda das acusações formuladas pela Comissão. Ora, no caso vertente, a Comissão limitou-se, no decurso do procedimento pré-contencioso, a criticar o nível das normas aplicáveis às perdas. A acusação baseada na incompatibilidade das normas de perdas foi pela primeira vez suscitada no pedido.

45. A Comissão contesta estes argumentos.

b) Apreciação

46. Decorre de jurisprudência assente que o objecto da acção intentada nos termos do artigo 226.º CE está circunscrito pelo procedimento pré-contencioso previsto no primeiro parágrafo desta disposição. Daqui resulta que o parecer fundamentado e a acção devem ser baseados em acusações idênticas¹⁶. O Tribunal de Justiça julgou, contudo, que esta exigência não pode ir ao ponto de impor em todos os casos uma coincidência perfeita entre o enunciado do objecto do litígio do parecer fundamentado e os pedidos formulados na petição, sempre que o objecto do litígio não tenha sido alargado ou alterado¹⁷.

47. Parece-nos que, contrariamente ao que pretende o Governo neerlandês, a Comissão não alterou o objecto do litígio tal como tinha sido definido no parecer fundamentado.

16 — V., designadamente, acórdãos de 17 de Novembro de 1992, Comissão/Países Baixos (C-157/91, Colect., p. I-5899, n.º 17); de 22 de Junho de 1993, Comissão/Dinamarca (C-243/89, Colect., p. I-3353, n.º 13); de 12 de Janeiro de 1994, Comissão/Itália (C-292/92, Colect., p. I-12, n.º 11), e de 10 de Setembro de 1996, Comissão/Bélgica (C-11/95, Colect., p. I-4115, n.º 73).

17 — Acórdão de 16 de Setembro de 1997, Comissão/Itália (C-279/94, Colect., p. I-4743, n.º 25).

48. Com efeito, no parecer fundamentado, a Comissão começou por recordar que, nos termos do anexo III, 1, n.º 3, da directiva, as medidas a incluir nos programas de acção devem fundar-se no equilíbrio entre as necessidades previsíveis das culturas em azoto e o azoto que lhes é fornecido. Acusou em seguida o Reino dos Países Baixos:

«[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»¹⁸.

49. A Comissão acrescentou que:

«The Commission considers these losses in contradiction with the requirement of the above-mentioned balance»¹⁹.

50. A Comissão acusou assim o Reino dos Países Baixos de que o seu programa de acção não continha medidas que garantissem que a dispersão se fundaria num sistema equilibrado, considerando que o facto de a legislação neerlandesa autorizar

perdas violava a exigência de equilíbrio prevista na directiva. Assim, o parecer fundamentado visava já a compatibilidade das normas de perdas.

51. Ora, o terceiro fundamento do pedido contém a mesma acusação, a saber, a ausência, no programa de acção, de regras que limitem a dispersão dos fertilizantes em níveis de equilíbrio entre as entradas e saídas de azoto. A Comissão acusa o Reino dos Países Baixos de o sistema previsto na Meststoffenwet não se basear no regime de equilíbrio, permitindo as perdas de azoto no ambiente. A única diferença entre o parecer fundamentado e a petição reside em, nesta última, a Comissão ter sistematizado, para maior clareza, os argumentos invocados, apresentado-os sob epígrafes diferentes. Contudo, quanto ao mérito, as acusações apresentadas são idênticas.

52. Em consequência, consideramos não dever ser acolhida a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pelo Governo neerlandês.

2) Quanto ao mérito

a) Argumentos das partes

53. A Comissão recorda que a directiva prevê que os programas de acção devem

18 — N.º 19.

19 — N.º 20.

conter regras relativas à limitação da dispersão de fertilizantes. Em sua opinião, a directiva exige que tais regras contenham normas de contribuição ou utilização, ou seja, normas que fixem as quantidades máximas que podem ser dispersas nos solos. Tais quantidades máximas de fertilizantes devem ser fixadas em níveis que garantam o equilíbrio entre as entradas e saídas de azoto.

57. O Governo neerlandês admite ter estado sempre consciente de haver optado por «uma outra via» ao adoptar o regime MINAS, entendendo, contudo, que esta via não é incompatível com a directiva.

b) Apreciação

54. Ora, a legislação neerlandesa não contém normas de utilização, mas normas de perdas. A Comissão considera tal facto incompatível com a directiva.

58. Recordem-se os termos do anexo III, 1, n.º 3, da directiva. Esta disposição prevê:

55. O Governo neerlandês argumenta que a «limitação de dispersão de fertilizantes» pretendida pela directiva pode ser obtida de diversas maneiras e que a aplicação das normas de perdas constitui uma forma válida de limitar a dispersão de fertilizantes.

«1. As medidas [a incluir nos programas de acção] deverão incluir regras relativas:

[...]

56. O Governo neerlandês considera que o anexo III, 1, n.º 3, da directiva prevê dois pontos de referência sobre os quais se podem basear as normas que visem a limitação da dispersão: a contribuição de azoto e o equilíbrio entre a contribuição de azoto e as necessidades de azoto. O Governo neerlandês explica que o seu sistema actual se funda no segundo ponto de referência. Argumenta que a perda de azoto é um bom diapasão para medir a pressão que os composto azotados fazem incidir sobre o ambiente.

3. Às doses máximas permissíveis de aplicação de fertilizantes aos solos [...]

[....]

[...] e deve basear-se no equilíbrio entre:

- i) as necessidades previsíveis de azoto para as culturas

e

- ii) o fornecimento de azoto às culturas a partir do solo e de fertilizantes [...]

meios de transposição de uma directiva depende do grau de precisão da respectiva redacção.

61. Cabe, pois, examinar se, como a Comissão sustenta, o anexo III, 1, n.º 3, impõe a adopção de normas de utilização, ou se, pelo contrário, não exige um tipo concreto de normas, de tal forma que qualquer sistema que limite, directa ou indirectamente, a aplicação constitui uma transposição correcta da directiva.

62. Em nossa opinião, a directiva exige que os Estados-Membros incluam nos respectivos programas de acção normas de utilização que limitem directamente a aplicação de fertilizantes.

59. A Comissão considera que esta disposição obriga os Estados-Membros a adoptarem normas de utilização que fixem directamente a quantidade de fertilizantes que pode ser aplicada. O Governo neerlandês argumenta, no essencial, que a directiva não refere qual o sistema a adoptar e que as normas de perdas são também susceptíveis de garantir o cumprimento dos objectivos da directiva.

63. Em primeiro lugar, o anexo III, 1, n.º 3, da directiva determina que as medidas contidas nos programas de acção devem conter regras *relativas* à limitação da aplicação. Ora, forçoso é verificar que as disposições do sistema MINAS não são *relativas* à limitação da referida aplicação, mas às perdas de azoto no ambiente.

60. Como já referimos, o Tribunal de Justiça acaba de recordar, no recente acórdão Comissão/França, já referido²⁰, que a margem de manobra de que os Estados-Membros dispõem para decidir da forma e

64. Em segundo lugar, parece-nos que a exigência, prevista no anexo III, 2, de que as medidas contidas nos programas de acção tenham por efeito que a quantidade

20 — N.º 25 e segs.

de estrume animal disperso não ultrapasse determinado limite, apenas pode ser cumprida através de normas de utilização. É certo que as normas de perdas podem limitar de forma indirecta a aplicação dos fertilizantes, não podendo contudo limitar a utilização de um tipo concreto de fertilizantes.

65. Esta interpretação é confirmada pela análise dos objectivos da directiva.

66. De acordo com o artigo 1.º, a directiva tem por objectivo reduzir a poluição das águas e impedir a propagação da referida poluição. O Tribunal de Justiça julgou, no acórdão *Standley e o.*, já referido²¹, que a directiva se destina a criar os instrumentos necessários a fim de garantir, na Comunidade, a protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola. Tendo esse objectivo em vista, as normas de utilização surgem como mais adequadas do que as normas de perdas para reduzir e prevenir toda e qualquer poluição. Com efeito, as normas de utilização apresentam duas vantagens à luz dos objectivos da directiva:

- as normas de utilização intervêm a montante. Assim, a ultrapassagem das normas de utilização pode ser eventualmente compensada por circunstâncias especiais (por exemplo, um nível

reduzido de precipitações, a necessidade excepcional das culturas em azoto [...]), de tal forma que pode não haver lugar a poluição. Pelo contrário, as normas de perdas intervêm num momento posterior do ciclo do azoto e qualquer ultrapassagem das normas de perdas implica necessariamente a existência de poluição. O operador responsável pode, é certo, ser tributado mas tal não fará desaparecer a poluição por ele provocada²², e

- as normas de utilização são claras e fáceis de respeitar pelos operadores, pelo que não há risco de poluição em consequência de um erro na aplicação das normas. Pelo contrário, as normas de perdas obrigam os operadores a efectuarem apreciações e cálculos complicados tendo em conta as características da zona vulnerável em causa e o equilíbrio entre as necessidades previsíveis das culturas em azoto e o azoto fornecido às culturas pelo solo e pelos fertilizantes²³. Qualquer erro de cálculo da quantidade de fertilizantes susceptíveis de serem aplicados ou qualquer alteração das circunstâncias tidas em conta²⁴ pode implicar perdas de azoto no ambiente.

22 — Esta interpretação é, aliás, conforme ao artigo 174.º CE, que prevê que a política da Comunidade no domínio do ambiente se funda, designadamente, no princípio da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente. O advogado-geral L. A. Geelhoed, nas conclusões no processo *Comissão/Alemanha* (acórdão de 14 de Março de 2002, C-161/00, *Colect.*, p. I-2753, n.º 51), referiu também esta disposição do Tratado para afirmar que a luta contra a poluição das águas pelos nitratos deve começar o mais cedo possível.

23 — Estudos especializados confirmam a dificuldade desta apreciação. V. Black, J., «A study of Manure Management in Pig production», Spring 1999, http://res2.agr.ca/initiatives/manurenet/download/black_nuffield.pdf (p. 18).

24 — Por exemplo, um nível excepcionalmente elevado de precipitação.

21 — N.º 39.

67. Por último, recorde-se que o próprio Governo neerlandês reconheceu estar consciente de que o sistema MINAS constitui uma «outra via», afirmando que tal sistema não «decorre» directamente do anexo III, 1, n.º 3, da directiva²⁵. O facto de poder satisfazer os objectivos da directiva não é, assim, suficiente, uma vez que a própria directiva estabelece, como vimos, medidas a adoptar para se atingirem tais objectivos.

68. Propomos, assim, que o Tribunal de Justiça declare que o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que decorrem do artigo 5.º, n.º 4, alínea a), conjugado com o anexo III, 1, n.º 3, da directiva, ao não incluir no seu programa de acção regras de utilização que limitem a aplicação de fertilizantes.

B — *Quanto às outras partes do fundamento*

69. Atendendo à resposta que propomos seja dada à primeira parte deste fundamento, ficam sem objecto as demais partes.

V — *Quanto ao quarto fundamento do pedido*

A — *Argumentos das partes*

70. A Comissão recorda que as medidas a incluir nos programas de acção devem garantir que, relativamente a cada exploração ou produção animal, a quantidade de estrume animal anualmente aplicada não ultrapasse a quantidade de 170 kg de azoto por hectare ou 210 kg durante o primeiro programa de acção.

71. As partes examinam em seguida separadamente o regime aplicável às explorações sujeitas a declaração e às demais explorações.

1) *Explorações sujeitas a declaração*

72. A Comissão recorda que as normas nacionais que visam a transposição do anexo III, 2, da directiva relativamente a tais explorações são as normas de perdas contidas no sistema MINAS. A Comissão reitera o parecer de que tal regime é incompatível com a directiva, a qual exige normas de utilização fundadas no equilíbrio entre as entradas e saídas.

25 — Tréplica (n.º 74).

73. O Governo neerlandês argumenta que as quantidades referidas no anexo III, 2, da directiva não constituem uma norma de utilização, visando apenas indicar o efeito que devem ter as medidas previstas nos programas de acção. Vários sistemas são possíveis, entre eles o sistema MINAS.

na altura, ser admissível uma aplicação alternativa da directiva, na condição de serem respeitados os seus objectivos.

2) Explorações isentas de declaração

74. O Governo neerlandês refere que a utilização de estrume animal está limitada nos Países Baixos pelas normas em matéria de fosfatos. Argumenta que tais normas limitam a utilização de estrume animal e, em consequência, a quantidade de azoto dispersa ou enterrada no solo com os fertilizantes. Afirma que as normas aplicáveis aos fosfatos podem facilmente ser convertidas em quantidades de azoto através da equação azoto/fosfatos.

76. A Comissão recorda que as normas aplicáveis às explorações isentas de declaração são as normas de utilização tal como exigido pela directiva. Acusa, contudo, o Reino dos Países Baixos do facto de tais normas fixarem a quantidade máxima de fosfatos que podem ser contidos no estrume animal disperso. Considera que a directiva exige que as normas em causa fixem a quantidade de azoto máximo contido no estrume animal susceptível de ser disperso.

75. O Governo neerlandês explica, em seguida, o método a utilizar para calcular, a partir das normas de perdas de fosfatos, a quantidade de azoto dispersa nos Países Baixos. Resulta de tais cálculos que a quantidade de azoto susceptível de ser disperso nas terras de cultura, igual a 210 kg de azoto por hectare, coincide com a prevista na directiva para o primeiro programa de acção. Pelo contrário, relativamente às terras de pasto, reconhece que a quantidade de azoto susceptível de ser dispersa, 300 kg de azoto por hectare, ultrapassa o limite de 210 kg de azoto por hectare, sustentando não ter contudo informado a Comissão da sua intenção de autorizar tal quantidade por considerar,

77. A Comissão contesta, em seguida, o sistema de conversão proposto pelo Governo neerlandês para o cálculo da quantidade de azoto contida no estrume animal susceptível de ser disperso nos termos das normas de fosfatos neerlandesas. Afirma que tal sistema não é susceptível de assegurar o cumprimento das quantidades previstas na directiva. Na réplica, acrescenta que o Governo dos Países Baixos, se pretende ter liberdade para estabelecer as normas que limitam a contribuição de fosfatos em vez da contribuição de azoto, deve, no mínimo, apresentar uma argumentação convincente.

78. O Governo neerlandês reitera o seu parecer de que as normas sobre fosfatos são susceptíveis de limitar a contribuição em azoto. Explica decorrer da conversão das normas de fosfatos em normas de azoto que a quantidade de azoto susceptível de ser dispersa nas terras de cultura nos Países Baixos, durante os anos de 1998 e 1999, não é incompatível com a quantidade autorizada pela directiva para o período entre 20 de Dezembro de 1998 e 20 de Dezembro de 2002. Considera que a quantidade autorizada para as terras de pasto, superior ao limite de 210 kg de azoto por hectare, se justifica pela elevada percentagem de absorção de azoto das terras de pasto nos Países Baixos bem como pela passagem do regime das normas de utilização para o das normas de perdas.

B — *Apreciação*

79. Para a análise deste fundamento, retomaremos a distinção operada pelas partes entre os dois regimes existentes nos Países Baixos: o das explorações sujeitas a declaração e o das explorações não sujeitas a tal obrigação²⁶.

80. Antes de passar ao exame dos argumentos das partes, cabe identificar correc-

tamente o objecto do debate. As partes pronunciaram-se sobre a compatibilidade com a directiva das medidas neerlandesas aplicáveis entre 2000 e 2003. Ora, o objecto do presente processo, tal como definido no parecer fundamentado e na petição, consiste na compatibilidade com a directiva do primeiro programa de acção neerlandês, que cobre o período entre 1995 e 1999. As medidas relativas aos anos de 2000 a 2003, que correspondem ao segundo programa de acção, não serão, pois, examinadas.

1) Explorações sujeitas a declaração

81. Tais explorações estão sujeitas ao regime MINAS e às normas de perdas nele contidas.

82. Ora, como já verificámos no âmbito do terceiro fundamento do pedido, tais normas de perdas não constituem adequada transposição da directiva, a qual exige normas de utilização. Parece-nos resultar de tal facto que este quarto fundamento não tem objecto, no que se refere à compatibilidade com o anexo III, 2, da directiva do regime aplicável às explorações sujeitas a declaração.

83. Com efeito, a directiva estabelece, no anexo III, 1, quais as medidas a incluir nos programas de acção dos Estados-Membros

26 — O Governo neerlandês argumenta, no n.º 4 da tréplica, que este fundamento é inadmissível por ser materialmente diverso da acusação apresentada no parecer fundamentado. Basta verificar, a este respeito, que o Governo neerlandês não refere qual a diferença entre o quarto fundamento do pedido e o referido no parecer fundamentado.

e, no anexo III, 2, o efeito que tais medidas devem ter sobre a dispersão de estrume animal. O anexo III, 2, determina que «estas medidas devem assegurar que em cada exploração agrícola ou pecuária a quantidade de estrume animal aplicado anualmente nas terras [...] não exceda um montante específico por hectare [...]»²⁷.

84. A análise da compatibilidade das medidas nacionais de transposição da directiva com o anexo III, 2, exige obrigatoriamente, em nossa opinião, que as medidas incluídas pelos Estados-Membros nos respectivos programas de acção sejam efectivamente as enumeradas no anexo III, 1, da directiva.

85. Assim, visto não considerarmos que o Reino dos Países Baixos, ao adoptar o regime MINAS, cumpriu a sua obrigação de incluir no programa de acção as medidas visadas no anexo III, 1, parece-nos não ser necessário analisar se o regime MINAS é susceptível de garantir o respeito dos limites de dispersão de estrume animal contidos no anexo III, 2, da directiva.

2) Explorações isentas de declaração

86. As normas aplicáveis às explorações que beneficiaram, até 1 de Janeiro de 2001,

da derrogação à obrigação de declaração eram as normas de utilização, tal como exigido pela directiva.

87. Contudo, a Comissão suscita duas críticas relativamente a tais normas. Por um lado, acusa o Reino dos Países Baixos de ter adoptado normas que limitam a contribuição em fosfatos, quando a directiva exige que as normas que limitam a dispersão se apliquem ao azoto, e, por outro, argumenta que as normas previstas nos Países Baixos autorizam a dispersão de uma quantidade de estrume animal que ultrapassa os limites de azoto fixados na directiva.

88. No que se refere à primeira crítica, não partilhámos da opinião da Comissão de que a directiva exige que as medidas que limitam a dispersão de estrume animal tenham necessariamente por objecto o azoto.

89. O anexo III, 2, da directiva limita-se a referir que as medidas previstas no anexo III, 1, devem garantir que o estrume animal aplicado anualmente nas terras, por hectare, não contenha mais de 170 kg de azoto. A directiva não exige que as normas refiram expressamente a quantidade de azoto que pode ser disperso. Basta que as medidas, seja qual for o respectivo conteúdo e redacção, tenham por efeito limitar a dispersão de estrume animal tendo em conta os limites fixados na directiva.

²⁷ — Sublinhado nosso.

90. Pelo contrário, se o Reino dos Países Baixos pretende limitar a dispersão do estrume animal através de normas de contribuição dos fosfatos, será ainda necessário que tais normas sejam susceptíveis de garantir que o limite máximo de dispersão de azoto referido no anexo III, 2, seja respeitado. Cabe, pois, verificar se o método de conversão proposto pelo Governo neerlandês pode garantir que a quantidade de estrume animal autorizado pelas normas relativas aos fosfatos não contém, ainda que ocasionalmente²⁸, níveis de azoto proibidos pela directiva.

91. A este respeito, forçoso é verificar que os cálculos apresentados pelo Governo neerlandês se baseiam em informações não provadas, em aproximações e médias. Assim, o Governo neerlandês não fornece qualquer prova capaz de demonstrar que os tipos de estrume animal tomado em consideração para efeitos de cálculo são os efectivamente utilizados na prática. O Governo neerlandês afirma que o estrume animal utilizado nas terras de cultura apresenta uma relação azoto/fosfatos de 2 e os utilizados nas terras de pasto uma relação de 2,5 em média, mas, uma vez mais, não fornece qualquer prova que permita ao Tribunal de Justiça verificar o bem fundado de tais afirmações. O Governo neerlandês propõe uma relação azoto/fosfatos para o estrume animal utilizado nas terras de pasto que não é mais do que uma média, o que implica necessariamente que, em determinados casos, a relação será superior à média e, assim, que a quantidade de azoto contida no estrume animal susceptível de ser disperso,

nos termos da regulamentação neerlandesa, será superior à indicada pelo Governo neerlandês. Por último, o cálculo proposto pelo Governo neerlandês funda-se na «prática» das explorações dos Países Baixos, pelo que nenhuma norma vinculativa garante que os dados tomados em consideração se manterão imutáveis ou que serão válidos para todas as explorações neerlandesas.

92. Parece-nos, assim, que o método proposto pelo Governo neerlandês para transformar as normas de fosfatos em normas de azoto não se reveste de garantias suficientes para *assegurar* que a quantidade de estrume animal autorizada pelas normas de fosfatos não contenha uma quantidade de azoto que ultrapasse o limite fixado na directiva²⁹.

93. Em consequência, propomos que o Tribunal de Justiça declare que o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 4, alínea a), conjugado com o anexo III, 2, de garantir que as medidas incluídas nos seus programas de acção assegurem que, relativamente a cada exploração ou produção

28 — Por exemplo, em virtude de uma relação azoto/fosfatos diferente da tomada em consideração quando do cálculo pelos Países Baixos dos níveis de fosfatos admissíveis e da conversão em azoto.

29 — Em qualquer caso, ainda que se admita serem admissíveis as condições propostas pelo Governo neerlandês, as normas de dispersão aplicáveis aos Países Baixos não respeitam as condições estabelecidas na directiva. Antes de mais, ultrapassam a quantidade de 210 kg autorizada para o primeiro programa de acção. Com efeito, relativamente às terras de cultura, o resultado da conversão, continuando a utilizar os números que nos são propostos, não é de 200 kg de azoto por hectare, como pretende o Governo neerlandês, mas de 220 kg de azoto por hectare. No que se refere às terras de pasto, o próprio Governo neerlandês admite que as quantidades autorizadas ultrapassam o limite de 210 kg de azoto por hectare.

animal, a quantidade de estrume animal anualmente dispersa, incluindo os próprios animais, não ultrapasse a quantidade prevista na directiva.

— disposições abrangendo os métodos de aplicação de fertilizantes limitando as perdas para a água de nutrientes.

95. Examinaremos as várias acusações nesta ordem.

VI — Quanto ao quinto fundamento da petição

94. A Comissão acusa o Reino dos Países Baixos de não ter incluído no seu programa de acção as seguintes medidas que deviam constar do código de boa prática agrícola:

A — Inexistência no programa de acção neerlandês de regras abrangendo os períodos em que a aplicação de fertilizantes que não estrume animal não é apropriada

1) Argumentos das partes

— disposições abrangendo os períodos em que a aplicação de fertilizantes que não estrume animal não é apropriada;

— disposições abrangendo a aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação;

96. A Comissão recorda que os programas de acção devem conter, nos termos do anexo II da directiva, disposições relativas aos períodos em que a aplicação de fertilizantes não é apropriada «na medida em que [tais disposições] forem pertinentes». A Comissão verifica que o programa de acção neerlandês não contém disposições no que se refere aos fertilizantes químicos.

— disposições abrangendo as condições de aplicação de fertilizantes na proximidade de cursos de água, e

97. A Comissão considera que esta regulamentação é, contudo, relevante, na acepção do anexo II, A, da directiva, visto que, nos

Países Baixos, existem períodos em que a aplicação de fertilizantes é nociva devendo, em consequência, ser considerada não apropriada.

98. O Governo neerlandês considera que os factores referidos pela Comissão não são os únicos a atender. Argumenta que disposições estabelecendo os períodos em que a aplicação de fertilizantes químicos não é apropriada não são relevantes nos Países Baixos visto que, graças ao regime MINAS, os agricultores não utilizarão fertilizantes durante o período em que a aplicação ou enterro de fertilizantes não é apropriada.

2) Apreciação

99. Decorre do processo³⁰ que o Governo neerlandês se limita a afirmar que as disposições que fixam os períodos durante os quais a aplicação de fertilizantes é apropriada não são relevantes nos Países Baixos em virtude da existência do regime MINAS.

100. Coloca-se, assim, a questão de saber quais os elementos a examinar para apreciar a relevância da adopção das medidas em causa.

101. Em nossa opinião, a exigência de relevância deve ser relacionada com a parte da frase da disposição que prevê que os códigos de boa prática agrícola devem ter em conta «as condições nas diferentes regiões da Comunidade»³¹. Assim, as medidas enumeradas no anexo II serão ou não relevantes consoante as condições em cada região.

102. Consideramos que a expressão «condições nas» se refere, como a Comissão indica, às condições naturais, geológicas e climatológicas das diferentes regiões europeias e não às regulamentações nacionais de cada Estado-Membro. Com efeito, não se pode dizer de uma regulamentação que «existe» na região, mas que é aí «aplicável».

103. A redacção do anexo III, 1, n.º 3, da directiva conforta esta interpretação. Tal disposição prevê a obrigação de os Estados-Membros adoptarem medidas relativas à limitação da aplicação de fertilizantes, *compatíveis com a boa prática agrícola*. A referida disposição apenas refere, como *características* da zona vulnerável, factores objectivos relativos aos solos, à respectiva utilização agrícola e à climatologia (condições do solo, respectiva composição, seu declive, utilização dos solos e práticas agrícolas, designadamente sistemas de rotação de culturas, condições climáticas, plu-

30 — Designadamente da contestação (n.ºs 201 a 204).

31 — Anexo II, A, da directiva.

viosidade e irrigação). Assim, a directiva, ao exigir que se tomem em consideração as condições ou características das regiões ou zonas vulneráveis, está a referir-se às características dos solos ou às condições climatológicas da região e não a outras condições insusceptíveis de ter incidência física na fuga para a água de nitratos.

104. Consideramos, assim, que a relevância das medidas referidas no anexo II, A, da directiva deve ser apreciada em função das características geológicas e climatológicas de cada região.

105. Ora, no caso vertente, a Comissão afirmou, sem ser contraditada neste ponto pelo Governo neerlandês, que a situação climatológica é caracterizada pelo facto de chover muito nos Países Baixos entre Setembro e Janeiro. Esta circunstância torna necessária a fixação pelo Estado de períodos durante os quais a aplicação de fertilizantes não é apropriada para reduzir a poluição das águas pelos nitratos.

106. O Governo neerlandês não provou nem sequer sustentou existirem na sua legislação, no final do prazo concedido pelo parecer fundamentado, disposições relativas aos períodos durante os quais não é apropriada a aplicação de fertilizantes químicos.

107. Em consequência, propomos que o Tribunal de Justiça declare que, ao não adoptar tais disposições, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 4, alínea b), conjugado com o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), e o anexo II, A, da directiva.

B — Inexistência no programa de acção neerlandês de disposições abrangendo as condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação

1) Argumentos das partes

108. A Comissão argumenta que as medidas relativas à aplicação dos fertilizantes em terrenos de forte inclinação não foram adoptadas no prazo estabelecido na directiva, a saber, antes de 20 de Dezembro de 1995.

109. O Governo neerlandês considera que a adopção de tais medidas nos Países Baixos não é relevante, na acepção da directiva. A este respeito, argumenta, por um lado, que os Países Baixos são um país extraordinariamente plano e, por outro, que o regime MINAS é susceptível de encorajar as explorações a utilizarem fertilizantes de forma razoável nos terrenos de forte inclinação.

2) Apreciação

110. A Comissão pretende que a adopção de medidas relativas às condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação é necessariamente relevante. Funda-se no facto de o anexo III, 1, n.º 3, alínea a), da directiva obrigar os Estados-Membros a tomarem em conta o declive dos solos quando da fixação dos limites à aplicação de fertilizantes.

111. Parece-nos que este argumento não pode ser acolhido, por duas razões.

112. Por um lado, tal interpretação significa esvaziar de sentido a expressão «na medida em que forem relevantes» contida no anexo II, A, da directiva, pelo menos no que se refere ao n.º 2. Se as medidas relativas às condições de aplicação nos terrenos de forte inclinação fossem necessariamente relevantes, teria sido mais lógico que o legislador comunitário previsse que a obrigação de os Estados-Membros adoptarem as referidas medidas era incondicional, sem a sujeitar à condição da relevância.

113. Por outro lado, cabe precisar com rigor que as duas disposições em causa não têm o mesmo objecto. O anexo III obriga a tomar em conta o *declive dos solos*, mas

não a adoptar disposições especificamente relativas aos terrenos de *forte inclinação*. O anexo II estabelece disposições específicas para estes últimos. Estas duas disposições são independentes: se, numa zona vulnerável, não existirem terrenos de forte inclinação, não deverão ser adoptadas as medidas específicas do anexo II, visto que não serão relevantes. Contudo, tal não é susceptível de impedir que o declive dos solos seja tomado em conta quando da adopção das medidas que visem limitar a aplicação de fertilizantes, nos termos do anexo III.

114. Consideramos dever examinar-se se a adopção pelo Reino dos Países Baixos das medidas previstas no anexo II, A, n.º 2, da directiva é relevante, antes de apreciar se não cumpriu as obrigações nesta matéria.

115. Recorde-se, a este respeito, que, de acordo com uma jurisprudência constante, incumbe à Comissão, no quadro de um processo por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, fazer prova da existência do alegado incumprimento e fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação da existência desse incumprimento³².

116. Cabe pois examinar se a Comissão provou ser relevante para os Países Baixos a

32 — V., designadamente, acórdãos de 25 de Maio de 1982 (Comissão/Países Baixos, 96/81, Recueil, p. 1791, n.º 6); de 23 de Outubro de 1997, Comissão/Países Baixos (C-157/94, Collect., p. I-5699, n.º 59), e de 18 de Março de 1999, Comissão/França (C-166/97, Collect., p. I-1719, n.º 40).

adopção de disposições relativas à aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação, ou seja, se existem nos Países Baixos terrenos dedicados à agricultura com forte inclinação na acepção da directiva.

117. No caso vertente, a Comissão limitou-se a referir parecer-lhe insuficiente a percentagem prevista num projecto de alteração da lei neerlandesa. Ora, julgamos que, face ao silêncio da directiva, a Comissão devia ter indicado qual a inclinação dos terrenos para serem considerados de forte inclinação e por que razões, a fim de permitir, por um lado, que o Reino dos Países Baixos se conformasse com as obrigações que lhe incumbem por força da directiva bem como estivesse em condições de apresentar utilmente a sua defesa e, por outro, que o Tribunal de Justiça pudesse apreciar a existência do incumprimento em causa.

118. A Comissão também não provou, *a fortiori*, existirem nos Países Baixos terrenos dedicados a cultura que devem ser considerados como terrenos de forte inclinação. Limitou-se a argumentar que existem no território neerlandês terrenos com inclinação. Para além da Comissão se referir a *terrenos com inclinação* quando a directiva fala de terrenos de forte inclinação, aquela instituição não apresenta qualquer prova visando estabelecer a veracidade dessa afirmação.

119. No estado actual do processo, o Tribunal de Justiça encontra-se na impos-

sibilidade de apreciar se existem nos Países Baixos terrenos agrícolas que devem ser considerados como terrenos de forte inclinação, o que tornaria relevante a adopção das medidas referidas no anexo II, A, n.º 2, da directiva.

120. Em consequência, propomos que o Tribunal de Justiça negue provimento a este fundamento.

C — Inexistência no programa de acção neerlandês de disposições abrangendo as condições de aplicação de fertilizantes na proximidade de cursos de água

1) Argumentos das partes

121. A Comissão recorda que o código de boa prática deve conter medidas relativas à aplicação de fertilizantes na proximidade de cursos de água. Afirma não ter recebido comunicação das medidas adoptadas nos Países Baixos para assegurar a transposição da directiva nesta matéria. Considera, além disso, que, ainda que tais medidas tenham sido adoptadas, não o foram antes da data prevista da directiva, a saber, 20 de Dezembro de 1995.

122. O Governo neerlandês responde existir já legislação sobre esta questão e ter a

Comissão recebido a respectiva comunicação. Trata-se, por um lado, de uma disposição nacional³³ que proíbe as emissões de fertilizantes nas águas superficiais, que entrou em vigor muito antes de 20 de Dezembro de 1999, e, por outro, da Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, que entrou em vigor em 1 de Março de 2000. Considera que esta não foi adoptada extemporaneamente visto que o prazo fixado pela directiva findou em 20 de Dezembro de 1999 e não em 20 de Dezembro de 1995.

2) Apreciação

123. Consideramos não poderem ser acolhidos os argumentos apresentados pelo Governo neerlandês. Quanto ao primeiro argumento, baseado na existência de uma disposição que visa a proibição de emissões de fertilizantes nas águas superficiais, parece-nos que tal disposição não pode ser considerada como medida relativa à aplicação de fertilizantes na proximidade de cursos de água, como exigido pela directiva.

124. Quanto ao segundo argumento, baseado na adopção da Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, basta salientar que, ainda que se admita que as medidas do primeiro programa de acção podiam ser

adoptadas até 20 de Dezembro de 1999, como sustenta o Governo neerlandês³⁴, tal lei foi adoptada depois da data prevista na directiva. Com efeito, resulta do processo³⁵ que tal lei foi adoptada em 27 de Janeiro de 2000.

125. Propomos, assim, que o Tribunal de Justiça declare que o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 4, alínea b), conjugado com o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), e o anexo II, A, n.º 4, da directiva, ao não adoptar as medidas relativas à aplicação de fertilizantes na proximidade de cursos de água antes do prazo estipulado.

D — Inexistência de um programa de acção neerlandês de disposições abrangendo os métodos de aplicação limitando as perdas para a água de nutrientes

1) Argumentos das partes

126. A Comissão afirma que, no dia da petição, não lhe haviam sido ainda comu-

34 — Assim, a Comissão considera que a directiva não exige que tais medidas devam ser incluídas no primeiro programa de adopção, devendo ser adoptadas antes de 20 de Dezembro de 1995 e entrar em vigor antes de 20 de Dezembro de 1999. Pelo contrário, o Governo neerlandês argumenta que a directiva exige que as medidas tenham sido previstas no programa de acção antes de 20 de Dezembro de 1995 e adoptadas antes de 20 de Dezembro de 1999.

35 — Em especial, anexo 4 da tréplica.

33 — Artigo 4.º da Uitvoeringsbesluit.

nicadas as verdadeiras medidas de transposição relativas aos adubos químicos.

127. O Governo neerlandês argumenta que tais medidas não são relevantes em virtude da existência do regime MINAS. Considera que qualquer exploração agrícola que aplique estrume animal ou adubos químicos de forma não uniforme ou em proporções inexactas que ultrapassem as normas aplicáveis em matéria de perdas será obrigada ao pagamento de uma taxa. Argumenta que outros elementos, para além dos atinentes à geologia ou à climatologia dos terrenos, como o regime MINAS, devem ser atendidos para se apreciar a «relevância» das medidas previstas no anexo II.

128. Seja como for, está em preparação uma alteração da legislação relativa ao estrume animal bem como medidas especificamente relativas à utilização de adubos químicos.

2) Apreciação

129. O Governo neerlandês entende que as medidas em causa não são relevantes em virtude da existência do regime MINAS. Considera que esse regime deve ser atendido quando da apreciação da relevância

da adopção de tais medidas nos Países Baixos. Já respondemos, no contexto da primeira acusação deste fundamento, que só factores objectivos relacionados com as condições físicas, geológicas e climatológicas dos terrenos podem ser atendidos para se apreciar se são relevantes as medidas previstas no anexo II, A, da directiva. Entendemos, assim, dever ser rejeitado este argumento.

130. No que se refere às alterações legislativas pretensamente em preparação, há que lembrar que, de acordo com jurisprudência assente, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado³⁶. Ora, decorre das afirmações do Governo neerlandês³⁷ que tais medidas relativas aos adubos químicos ainda não haviam sido adoptadas em 11 de Dezembro de 2000³⁸, sendo que o prazo fixado no parecer fundamentado expirou em Dezembro de 1999.

131. Concluimos, assim, que, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 4, alínea b), conjugado com o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), e com o anexo II, A, n.º 6, da directiva, ao não adoptar as medidas relativas aos méto-

36 — Acórdãos de 17 de Janeiro de 2002, Comissão/Irlanda (C-394/00, Colect., p. I-581, n.º 12), e de 20 de Junho de 2002, Comissão/Luxemburgo (C-299/01, Colect., p. I-5899, n.º 11).

37 — Contestação (n.ºs 225 a 228).

38 — Data de apresentação da contestação.

dos de aplicação dos adubos químicos, designadamente quanto à respectiva dose e uniformidade, para poder manter a um nível aceitável as perdas de nutrientes para a água, antes de expirado o prazo que lhe foi concedido.

B — *Apreciação*

134. O Governo neerlandês não contesta serem necessárias, para se atingirem os objectivos visados pela directiva, medidas suplementares relativas aos solos arenosos secos. Limita-se a contestar que tais medidas deviam ser adoptadas no primeiro programa de acção.

VII — Quanto ao sexto fundamento da petição

A — *Argumentos das partes*

132. A Comissão afirma que, no decurso da fase pré-contenciosa, o Governo neerlandês reconheceu que a política geral actual é insuficiente quanto aos solos arenosos secos, sendo necessárias medidas suplementares. A Comissão considera decorrer daí que tais medidas deviam ter sido adoptadas, nos termos do artigo 5.º, n.º 5, da directiva, desde o primeiro programa de acção.

135. A questão que se coloca consiste, pois, em verificar se o artigo 5.º, n.º 5, da directiva estabelece ou não um prazo dentro do qual devem ser adoptadas as medidas suplementares nele previstas.

136. O artigo 5.º, n.º 5, da directiva tem a seguinte redacção:

133. O Governo neerlandês considera que o artigo 5.º, n.º 5, da directiva não estabelece qualquer prazo para a adopção das medidas suplementares ou das acções reforçadas. Argumenta que tais medidas suplementares entrarão em vigor no prazo fixado pela directiva, a saber, em 2003.

«se, na fase inicial de aplicação dos programas de acção ou à luz da experiência adquirida durante a sua execução, se verificar que as medidas referidas no n.º 4 não são suficientes para se atingirem os objectivos prescritos no artigo 1.º, os Estados-Membros adoptarão, no âmbito dos programas de acção, medidas suplementares ou reforçarão as acções que considerarem necessárias [...]».

137. Decorre de jurisprudência constante que cabe atender, na interpretação de uma disposição de direito comunitário, não apenas aos respectivos termos, mas também ao seu contexto e aos objectivos prosseguidos pela regulamentação em que está integrada³⁹.

138. A directiva tem por objectivo reduzir a poluição das águas causada por nitratos e impedir toda e qualquer poluição desse tipo⁴⁰. Para tal efeito, a directiva estabelece um calendário preciso quanto à elaboração e aplicação dos programas de acção⁴¹. Prevê, além disso, a elaboração de programas de controlo para avaliar a eficácia dos programas de acção⁴². Por último, a directiva estipula que os Estados-Membros analisarão e, se necessário, reverão os seus programas de acção, incluindo quaisquer medidas suplementares, pelo menos de quatro em quatro anos⁴³.

139. Parece-nos resultar, tanto de tais disposições como dos objectivos da directiva, que as medidas referidas em tal disposição

devem ser adoptadas desde que seja verificada a respectiva necessidade. A interpretação contrária significaria considerar que a directiva autoriza os Estados-Membros a aplicarem regulamentações que não evitam nem impedem a poluição das águas por nitratos. Todo o efeito útil da directiva seria, assim, posto em causa. Parece-nos que a directiva seria incoerente se, por um lado, estabelecesse prazos estritos para a adopção das medidas previstas no artigo 5.º, n.º 4, prevendo o controlo da eficácia dos programas de acção e, se necessário, a respectiva revisão, e, por outro, autorizasse que as águas continuassem a ser poluídas por não terem sido adoptadas as medidas suplementares necessárias.

140. Daqui resulta que, caso se verifique desde o início que as medidas referidas no artigo 5.º, n.º 4, da directiva não são suficientes para a consecução dos objectivos da directiva, as ditas medidas suplementares deverão ser adoptadas logo no primeiro programa de acção⁴⁴.

141. Ora, decorre do processo⁴⁵ que o Governo neerlandês teve consciência, desde

39 — V. acórdãos de 21 de Fevereiro de 1984, St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik (337/82, Recueil, p. 1051, n.º 10); de 19 de Setembro de 2000, Alemanha/Comissão (C-156/98, Colect., p. I-6857, n.º 50), e de 14 de Março de 2002, Comissão/Alemanha, já referido (n.º 39).

40 — Artigo 1.º

41 — Artigo 5.º, n.ºs 1 e 4, da directiva.

42 — *Ibidem*, n.º 6.

43 — *Ibidem*, n.º 7.

44 — Só quando a necessidade de adopção de medidas suplementares decorrer da experiência adquirida quando da aplicação dos programas de acção é que tais medidas poderão ser incluídas em programas de acção ulteriores. Mas, mesmo nesse caso, parece-nos que os Estados-Membros não terão liberdade de escolher em que programa de acção deverão ser incluídas as medidas suplementares, devendo incluí-las no primeiro programa de acção aprovado após a verificação de tal necessidade.

45 — Carta do Ministro da Agricultura, do Património Natural e da Pesca de 6 de Outubro de 1995 relativa à política dos adubos e do amoníaco (p. 15) e resposta do Governo neerlandês à carta de intimação (p. 2).

o início, da necessidade de adoptar tais medidas suplementares relativamente aos solos arenosos secos. É, contudo, pacífico que tais medidas não foram incluídas no primeiro programa de acção.

VIII — Quanto às despesas

142. Propomos, pois, que o Tribunal de Justiça declare que o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 5, da directiva, ao não incluir no seu programa de acção medidas suplementares ou acções reforçadas relativas aos solos arenosos secos.

143. Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação dos Reino dos Países Baixos e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

IX — Conclusões

144. Pelas razões anteriormente expostas, propomos que o Tribunal de Justiça:

- 1) declare que o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, ao não adoptar as disposições legais e administrativas necessárias para se conformar com as obrigações decorrentes do n.º 4 do artigo 5.º, conjugado com o anexo III, 1, n.ºs 2 e 3, e 2, bem como com a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º, conjugada com o anexo II, A, n.ºs 1, 4 e 6, bem como do n.º 5 do artigo 5.º da directiva;

- 2) negue provimento à acção da Comissão na medida em que visa fazer declarar que o Reino dos Países Baixos não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força da alínea b) do n.º 4 do artigo 5.º, conjugada com a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º e com o anexo II, A, n.º 2, da referida directiva, por não ter incluído no seu programa de acção disposições abrangendo as condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação, e
- 3) condene o Reino dos Países Baixos nas despesas.