

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

fremsat den 7. november 2002¹

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ønsker med denne sag fastslået, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 91/676/EØF². Kommissionen har kritiseret Nederlandene for ikke i landets handlingsprogram at have medtaget et vist antal foranstaltninger, der skulle findes heri i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4 og 5, sammenholdt med andre af direktivets bestemmelser.

3. Ved direktivets artikel 3, stk. 2, pålægges medlemsstaterne som sårbare zoner at udpege alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er berørt af forurening eller kan blive berørt af forurening. Ifølge artikel 3, stk. 5, er medlemsstaterne fritaget for denne pligt, hvis de udarbejder og anvender de i direktivets artikel 5 omhandlede handlingsprogrammer på hele deres nationale område.

I — Retsforskrifter

A — Fællesskabsbestemmelser

2. I henhold til direktivets artikel 1 har det til formål at »nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art«.

4. Direktivets artikel 5, stk. 1, bestemmer, at disse handlingsprogrammer udarbejdes inden to år efter udpegelsen af sårbare zoner. I henhold til artikel 5, stk. 4, skal handlingsprogrammerne gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse.

5. Direktivets artikel 5, stk. 4, litra a) og b), bestemmer bl.a., at handlingsprogrammerne skal bestå af foranstaltningerne i bilag III, og de foranstaltninger, som er foreskrevet i de kodekser for godt landmandskab, der er udarbejdet i overensstemmelse med direktivets artikel 4.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets direktiv af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1, herefter »direktivet«).

6. Foranstaltningerne omhandlet i direktivets bilag III, nr. 1, skal omfatte regler vedrørende:

c) jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift

»[...]

og skal bygge på ligevægt mellem:

2) kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning; denne kapacitet skal være større end den, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode, hvor tilførsel til jorden i den sårbare zone er forbudt, medmindre det over for de kompetente myndigheder kan godtgøres, at enhver overskydende mængde husdyrgødning ud over den faktiske opbevaringskapacitet vil kunne bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet

i) afgrødens forventede kvælstofbehov

og

3) en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der er i overensstemmelse med godt landmandskab, og som tager hensyn til de særlige forhold i de pågældende sårbare zoner, især:

ii) kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning svarende til:

a) jordbundsforholdene, jordtypen og arealets hældning

— mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren)

b) klimatiske forhold, nedbør og kunstvanding

— kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof

— tilførsel af kvælstofforbindelser
fra husdyrgødning

mængder end dem, der er fastsat
ovenfor [...]

— tilførsel af kvælstofforbindelser
fra kunstgødning og anden gødning.«

Hvis en medlemsstat tillader andre mængder i henhold til dette litra b), underretter den Kommissionen, som undersøger medlemsstatens begrundelse herfor efter fremgangsmåden i artikel 9 [...]«

7. Direktivets bilag III, nr. 2, bestemmer:

»Disse foranstaltninger skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug.

Den fastsatte mængde pr. hektar skal være den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N. Dog kan medlemsstaterne:

a) under det første fireårige handlingsprogram tillade en mængde husdyrgødning, som indeholder op til 210 kg N

b) under og efter det første fireårige handlingsprogram fastsætte andre

8. Den anden række af foranstaltninger, der skal være omfattet af handlingsprogrammerne, svarer til de af direktivets artikel 4, stk. 1, litra a), omfattede. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»1. Med henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skal medlemsstaterne inden to år efter meddelelsen af dette direktiv:

a) udarbejde en kodeks eller kodekser for godt landmandskab, som følges af landbrugerne på et frivilligt grundlag, og som mindst skal indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II nævnte punkter.«

9. Direktivets bilag II, afsnit A, bestemmer, at »[e]n kodeks eller kodekser for godt landmandskab, der har til formål at ned-

bringe nitratforureningen, og som tager hensyn til vilkårene i Fællesskabets forskellige områder, bør indeholde bestemmelser om følgende punkter, for så vidt de er relevante:

1) perioder, hvor tilførsel af gødning til jorden er uhensigtsmæssig

2) tilførsel af gødning på stejle skråninger

[...]

4) betingelserne for tilførsel af gødning til jorden nær vandløb

[...]

6) fremgangsmåder for tilførsel af både kunstgødning og husdyrgødning, herunder hyppighed, og ensartethed i forbindelse med spredning, således at udvaskningen af næringssalte i vandet holdes på et acceptabelt niveau«.

10. Endelig pålægger direktivets artikel 5, stk. 5, medlemsstaterne inden for rammerne af handlingsprogrammerne at træffe de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1.

B — *De nationale bestemmelser*

11. Det fremgår af den nederlandske regerings indlæg³, at de nationale bestemmelser om gennemførelse af direktivet fastsætter to ordninger. Den første ordning, kaldet »MINAS-ordningen«, er et system med afgiftsbelastning af kvælstof, kvælstofforbindelser og fosfatforbindelser⁴. Den anden ordning regulerer den maksimale produktion af husdyrgødning. Denne sag omhandler alene MINAS-ordningen⁵.

12. MINAS-ordningen har til formål i landbrugsbedrifter at nedbringe tabet af

3 — Svarskriftet, punkt 20-26.

4 — Mineralenaanfgiftesysteem (afgiftsordning for mineraler).

5 — De rettigheder og pligter, der finder anvendelse i henhold til MINAS-ordningen, er reguleret ved artikel 14-54 i Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (lov af 27.11.1986 om regulering af handelen med gødning og om bortskaffelse af overskydende gødning), som ændret ved lov af 16.9.1999, herefter »Meststoffenwet«.

kvælstof og fosfater ved nedsivning i miljøet. Ordningen indeholder normer for såkaldte »tab«: Tilførslen af fosfater og kvælstof til jorden i en landbrugsbedrift må ikke overstige den bortskaffede mængde af disse mineraler i landbrugsbedriften, plus et tilladt tab. Det »tilladte tab« er fastsat i Meststoffenwet. Alle landbrugere skal betale en afgift, hvis tabet af fosfater og kvælstof i bedriften overstiger tabsnormen. MINAS-ordningen vedrører både anvendelsen af husdyrgødning og anvendelsen af anden organisk gødning og kunstgødning.

13. Bilag D til Meststoffenwet opregner udtømmende de tilførsels- og fraførselsmængder, som er afgørende for fastlæggelsen af den afgiftspligtige mængde kvælstof og fosfater. Tilførsel og fraførsel af husdyrgødning er underlagt strenge administrative begrænsninger.

14. Den nederlandske regering har gjort gældende, at visse landbrugsbedrifter indtil den 1. januar 2001 var fritaget for anmeldelsespligten⁶ i medfør af Meststoffenwets artikel 38 til 40. Der var tale om husdyrbrug, jordbrug og gartnerier, der havde en dyrebestandtæthed under 2,5 storkreaturenheder pr. hektar, og som i begrænset omfang tilførte gødning til jorden (for 1998 og 1999, 120 kg fosfat pr. hektar græs-

mark, 100 kg fosfat pr. hektar agerjord). I 1998, 1999 og 2000 var disse landbrugsbedrifter reelt fortsat underlagt tilførselsnormer. Ved overskridelse af de nævnte tilførselsgrænser var landbrugsbedrifterne fuldt ud anmeldelsespligtige.

15. Kongeriget Nederlandene foretog ud over indførelsen af MINAS-ordningen en regulering af anvendelsen af gødning på visse tidspunkter af året og under visse omstændigheder. Der er redegjort for bestemmelserne herom i det nødvendige omfang i forbindelse med behandlingen af de anbringender, de vedrører.

II — Sagens gang

A — *Den administrative procedure*

16. Ved skrivelse af 5. januar 1994 gav de nederlandske myndigheder Kommissionen meddelelse om, at de i henhold til direktivets artikel 3, stk. 5, ville udarbejde og anvende handlingsprogrammer på hele det nederlandske område.

17. Ved skrivelse af 16. december 1997 fremlagde de nederlandske myndigheder et

⁶ — Herefter »landbrugsbedrifter, der er fritaget for anmeldelsespligt«.

handlingsprogram for Kommissionen. Kommissionen var efter at have undersøgt de nederlandske gennemførelsesforanstaltninger af den opfattelse, at Kongeriget Nederlandene ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4 og 5. Den 29. september 1998 sendte Kommissionen derfor den pågældende medlemsstat en åbningsskrivelse i overensstemmelse med proceduren i artikel 226 EF.

rede ved skrivelse af 6. december 1999 den begrundede udtalelse⁷.

B — Parternes påstande

18. Den nederlandske regering besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 7. december 1998. Besvarelsen blev suppleret med et udkast til ændring af Meststoffenwet, som blev meddelt Kommissionen den 4. april 1999.

21. Kommissionens stævning er registreret på Domstolens Justitskontor den 30. august 2000.

22. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

19. Da Kommissionen ikke var tilfreds med den nederlandske regerings forklaringer i besvarelsen af åbningsskrivelsen, fremsatte Kommissionen den 3. august 1999 en begrundet udtalelse og opfordrede Kongeriget Nederlandene til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

- 1) Det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet det ikke har sat de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag III, nr. 1, 2) og 3), og nr. 2, samt artikel 4, stk. 1, litra a), sammenholdt med bilag II, afsnit A, 1), 2), 4) og 6), og artikel 5, stk. 5.

20. Ved skrivelse af 28. september 1999 anmodede Nederlandenes Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union om, at der blev givet en yderligere frist på to måneder til besvarelse af den begrundede udtalelse. Den nederlandske regering besva-

7 — Kommissionen har i replikkens punkt 13 anført, at den aldrig har modtaget denne anmodning om forlængelse, men at den i denne sag accepterer at lægge datoen for besvarelsen af den begrundede udtalelse til grund ved bedømmelsen af det traktatbrud, som Kongeriget Nederlandene kritiseres for at have begået.

- 2) Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger. — en tilsidesættelse af direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), sammenholdt med bilag III, nr. 1, 3), litra b), idet Kongeriget Nederlandene har undladt i sit handlingsprogram at medtage bindende regler om begrænsningen af tilførsel af gødning til jorden under hensyntagen til klimatiske forhold, nedbør og kunstvanding
23. Kongeriget Nederlandene har nedlagt følgende påstande:

- 1) Sagen afvises, idet stævningen støttes på andre klagepunkter end dem, der er anført i den begrundede udtalelse af 3. august 1999. — en tilsidesættelse af direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), sammenholdt med bilag III, nr. 1, 3), idet Kongeriget Nederlandene har undladt i sit handlingsprogram at medtage regler om begrænsningen af tilførsel af gødning til jorden, der er baseret på ligevægt mellem dels afgrødens forventede kvælstofbehov, dels kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og gødningen
- 2) I øvrigt frifindes sagsøgte.

- 3) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger. — en tilsidesættelse af direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), sammenholdt med bilag III, nr. 2, idet Kongeriget Nederlandene har undladt i sit handlingsprogram at medtage foranstaltninger, der sikrer, at den mængde husdyrgødning, der tilføres jorden hvert år, ikke overstiger den mængde pr. hektar, der er foreskrevet i direktivet
24. Kommissionen har til støtte for sit søgsmål påberåbt sig seks anbringender vedrørende henholdsvis:

- en tilsidesættelse af direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), sammenholdt med bilag III, nr. 1, 2), idet Kongeriget Nederlandene har undladt i sit handlingsprogram at medtage regler om kapaciteten for anlæg til opbevaring af husdyrgødning
- en tilsidesættelse af direktivets artikel 5, stk. 4, litra b), sammenholdt med bilag III, og af artikel 4, stk. 1, litra a), sammenholdt med bilag II, idet

Kongeriget Nederlandene har undladt i sit handlingsprogram at medtage foranstaltninger, som vedrører de punkter, der skal optages i kodeksen for godt landmandskab, og

og for ikke i landets handlingsprogram at have medtaget bestemmelser, der fastsætter kapaciteten for anlæg til opbevaring af husdyrgødning til et niveau, der overstiger den nødvendige kapacitet i den længste periode, hvor der i Nederlandene er forbud mod tilførsel til jorden.

- en tilsidesættelse af direktivets artikel 5, stk. 5, idet Kongeriget Nederlandene har undladt i sit handlingsprogram at medtage supplerende eller skærpede foranstaltninger for tørre sandjorder.

25. Under retsmødet frafaldt Kommissionen udtrykkeligt det andet anbringende⁸.

26. Jeg vil behandle de fem andre anbringender i den rækkefølge, der er fremgået ovenfor.

III — Det første anbringende i stævningen

A — Parternes argumenter

27. Kommissionen har kritiseret Kongeriget Nederlandene for ikke at have vedtaget

28. Kommissionen er af den opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt, at de nationale bestemmelser sikrer, at husdyrgødningen bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet. Det er Kommissionens opfattelse, at direktivet kræver, at bindende foranstaltninger fastsætter minimumskapaciteten for hvert opbevaringsanlæg.

29. Den nederlandske regering har bemærket, at ifølge Domstolens praksis⁹ forudsætter gennemførelsen af et direktiv i national ret ikke nødvendigvis, at direktivets bestemmelser gengives ordret på en bestemt måde i udtrykkelige specialbestemmelser, men at det alt efter direktivets indhold er tilstrækkeligt, at der foreligger et generelt retligt grundlag, der sikrer, at direktivet efterleves fuldt ud og med fornøden klarhed og bestemthed. Ifølge regeringen følger det af det samlede nederlandske regelsæt på området, at husdyrgødning bortskaffes fra landbrugsbedrifter på en måde, der ikke er til skade for miljøet. Disse bestemmelser betyder, at der i Nederlandene er en opbevaringskapacitet for husdyrgødning, der samlet set klart overstiger den kapacitet, der er foreskrevet i

⁸ — Frafaldet blev bekræftet ved Kommissionens skrivelse af 22.7.2002.

⁹ — Regeringen har henvist til dom af 30.5.1991, sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2607, præmis 18, og af 20.5.1992, sag C-190/90, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3265, præmis 17.

direktivet. Den nederlandske regering har gjort gældende, at direktivet ikke kræver, at kapaciteten af opbevaringsanlæg bedømmes for landmændene individuelt, og at det er tilstrækkeligt, at opbevaringskapaciteten samlet set er tilstrækkelig til at opbevare husdyrgødning i den længste periode, hvor det er forbudt at tilføre jorden gødning. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at det i direktivet omhandlede resultat således er nået ved de nederlandske bestemmelser.

er af den opfattelse, at denne bestemmelse forpligter medlemsstaterne til at pålægge de landmænd, der producerer husdyrgødning, at råde over opbevaringsanlæg, der har en ved loven fastsat minimumskapacitet. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at det er tilstrækkeligt, at direktivets formål, nemlig at husdyrgødningen bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet, er opnået ved den nationale lovgivning.

B — *Bedømmelse*

30. Direktivets bilag III, nr.1, 2), bestemmer, at handlingsprogrammerne skal omfatte foranstaltninger vedrørende:

- »2) kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning; denne kapacitet skal være større end den, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode, hvor tilførsel til jorden i den sårbare zone er forbudt, medmindre det over for de kompetente myndigheder kan godtgøres, at enhver overskydende mængde husdyrgødning ud over den faktiske opbevaringskapacitet vil kunne bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet«.

32. Den nederlandske regerings fortolkning bør forkastes. Selv om det følger af artikel 249 EF, at direktiverne alene på bindende vis fastsætter de resultater, der skal nås, idet det overlades til medlemsstaterne at vælge midlerne, afhænger den skønsmargen, som medlemsstaterne faktisk har, imidlertid af den måde, hvorpå direktiverne er formuleret. Domstolen erindrede herom i dom af 18. juni 2002, Kommissionen mod Frankrig¹⁰, idet den bemærkede, at direktivet overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler. Domstolen udtalte:

»Fællesskabets lovgivningspraksis viser imidlertid, at der kan være stor forskel med hensyn til typen af de forpligtelser, som direktivet pålægger medlemsstaterne, og dermed de mål, der skal nås«¹¹.

31. Parterne har foreslået to forskellige forståelser af denne tekst. Kommissionen

10 — Sag C-60/01, Sml. I, s. 5679.

11 — Præmis 25.

33. Medlemsstaternes skøn er således videre, når direktivet kun fastsætter de formål, der skal opfyldes, uden at fastsætte, hvilke foranstaltninger der skal træffes. Dette skøn begrænses derimod væsentligt, eller er ikke-eksisterende, hver gang fællesskabslovgiver i selve direktivets tekst bestemmer de midler, der skal anvendes¹².

34. Efter min opfattelse overlades det i direktivets bilag III, nr. 1, 2), ikke til medlemsstaterne at vælge de midler, der skal iværksættes med henblik på at undgå forureningen i de perioder, hvor tilførsel til jorden er forbudt, men det bestemmer, at målene skal nås gennem fastsættelse af kapaciteten for opbevaringsanlæg. Foranstaltninger, der har til formål at fastsætte kapaciteten for opbevaringsanlæg, kan alene udgøre en gyldig gennemførelse af direktivet.

35. Det bemærkes i øvrigt, at den nederlandske regerings fortolkning indebærer, at den sidste del af direktivets bilag III, nr. 1, 2), mister enhver mening. Det bestemmes heri, at kapaciteten for anlæg kan være mindre end den kapacitet, der er nødvendig

i den længste periode, hvor tilførsel til jorden er forbudt, såfremt det over for den kompetente myndighed godtgøres, at den overskydende mængde husdyrgødning vil kunne bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet.

36. Som det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, opstiller direktivet det princip, at anlæggene har en kapacitet, der er større end den kapacitet, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode, hvor tilførsel til jorden er forbudt. Landmændenes mulighed for at have en lavere opbevaringskapacitet, er kun en undtagelse, der er betinget af, at bortskaffelsen kan ske uden at være til skade for miljøet, og at der foreligger en individuel tilladelse fra den kompetente myndighed.

37. Den nederlandske regerings fortolkning gør denne undtagelse til bestemmelsens hovedregel og tilintetgør den forpligtelse, der er indeholdt i bestemmelsens første del. For at overholde direktivet ville det være tilstrækkeligt, at husdyrgødning bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet. Denne konsekvens kan ikke tillades.

38. Den nederlandske regering har desuden gjort gældende, at direktivet ikke kræver, at opbevaringskapaciteten skal bedømmes for landmanden individuelt, og er af den opfattelse, at det er tilstrækkeligt, at den

12 — Jf. bl.a. dom af 16.11.1989, sag C-360/88, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3803, af 6.12.1989, sag C-329/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 4159, af 14.7.1993, sag C-56/90, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 4109, præmis 42-44, af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603, præmis 37-39, af 8.6.1999, sag C-198/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3257, præmis 35, af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 67 og 68, af 25.5.2000, sag C-307/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3933, præmis 51, af 19.3.2002, sag C-268/00, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2995, præmis 12-14, og dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 26-29.

samlede kapacitet er tilstrækkelig til at opbevare husdyrgødning i den længste periode, hvor tilførsel til jorden er forbudt.

for i landets handlingsprogram at have undladt at medtage foranstaltninger, der begrænser tilførslen til jorden, i overensstemmelse med kravene i direktivets bilag III, nr. 1, 3). Kommissionen har opdelt dette anbringende i fire led, hvorefter:

39. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at direktivet kræver, at handlingsprogrammerne omfatter »bindende« foranstaltninger, der fastsætter anlæggenes kapacitet. Den nederlandske regering påstår end ikke, at kapaciteten er blevet fastsat, heller ikke blot en samlet kapacitet, og har begrænset sig til at anføre, at der i Nederlandene »i praksis« findes en tilstrækkelig opbevaringskapacitet. I lyset af direktivets ordlyd og formål kan det forhold, at der i praksis findes en tilstrækkelig opbevaringskapacitet, imidlertid ikke erstatte de foranstaltninger, hvorved kapaciteten for anlæg fastsættes og overholdelsen af de grænser, der er foreskrevet i direktivet, sikres.

— tabsnormer er som sådanne uforenelige med normerne i direktivet

— niveauet for de normer, der finder anvendelse på »tab«, er uforeneligt med direktivet

40. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til bestemmelserne i direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), sammenholdt med bilag III, nr. 1, 2), idet det ikke i handlingsprogrammerne har medtaget foranstaltninger vedrørende kapaciteten for opbevaringsanlæg.

— der er ikke taget hensyn til netto-mineraliseringen, og

— der er ikke taget hensyn til tilførslen af kvælstof fra de organismer i jorden, der fastholder kvælstof.

IV — Det tredje anbringende i stævningen

41. Kommissionen har med dette anbringende kritiseret Kongeriget Nederlandene

42. Jeg vil behandle de forskellige led i den anførte rækkefølge.

A — *Tabsnormernes forenelighed*

43. Den nederlandske regering har bestridt, at dette led kan antages til realitetsbehandling. Jeg vil først behandle dette spørgsmål, inden jeg ser nærmere på realiteten.

1. Formaliteten

a) Parternes argumenter

44. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at klagepunktet om, at tabsnormer som sådanne er uforenelige med direktivet, skal afvises. Regeringen har bemærket, at i henhold til fast retspraksis skal stævningen bygge på de samme klagepunkter som dem, der fremgår af den begrundede udtalelse, og at den administrative procedure har til formål at give den pågældende medlemsstat mulighed for at efterkomme sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten og at imødegå Kommissionens klagepunkter. I denne sag har Kommissionen imidlertid under den administrative procedure begrænset sig til at kritisere niveauet for de normer, der finder anvendelse på tabene. Klagepunktet vedrørende tabsnormernes uforenelighed er for første gang fremsat i stævningen.

45. Kommissionen har anfægtet disse argumenter.

b) Bedømmelse

46. Det fremgår af fast retspraksis, at genstanden for en sag anlagt i medfør af artikel 226 EF afgrænses af den administrative procedure, der er foreskrevet i denne bestemmelses stk. 1. Det følger heraf, at de klagepunkter, der fremføres til støtte for den begrundede udtalelse og sagsanlægget, skal være de samme¹³. Domstolen har ikke desto mindre udtalt, at dette krav ikke kan indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem sagsgenstanden i den begrundede udtalelse og de i stævningen nedlagte påstande, når sagsgenstanden ikke er blevet udvidet eller ændret¹⁴.

47. Efter min opfattelse har Kommissionen — i modsætning til det af den nederlandske regering anførte — ikke ændret sagsgenstanden, således som den var fastlagt i den begrundede udtalelse.

13 — Jf. bl.a. dom af 17.11.1992, sag C-157/91, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5899, præmis 17, af 22.6.1993, sag C-243/89, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 3353, præmis 13, af 12.1.1994, sag C-296/92, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1, præmis 11, og af 10.9.1996, sag C-11/93, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4115, præmis 73.

14 — Dom af 16.9.1997, sag C-279/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4743, præmis 25.

48. Kommissionen bemærkede nemlig i den begrundede udtalelse først, at de foranstaltninger, der skal medtages i handlingsprogrammerne, i henhold til direktivets bilag III, nr. 1, 3), skal være baseret på ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og det kvælstof, som afgrøderne tilføres. Kommissionen kritiserede derefter Kongeriget Nederlandene på følgende måde:

»[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. Kommissionen tilføjede:

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

50. Kommissionen kritiserede således Kongeriget Nederlandene for, at dets handlingsprogram ikke indeholdt foranstaltninger, der sikrer, at tilførslen til jorden er baseret på en ligevægt, og anførte, at den omstændighed, at tab er tilladt i henhold til den

nederlandske lovgivning, tilsidesætter det i direktivet fastsatte krav om ligevægt. Den begrundede udtalelse vedrørte derfor allerede tabsnormernes forenelighed.

51. Det tredje anbringende i stævningen indeholder imidlertid det samme klagepunkt, nemlig de manglende bestemmelser i handlingsprogrammet om begrænsning af tilførslen til jorden af gødning til et niveau, der skaber ligevægt mellem til- og fraførsel af kvælstof. Kommissionen har kritiseret Kongeriget Nederlandene for, at den ved Meststoffenwet fastsatte ordning ikke er baseret på ligevægt, og for, at kvælstoftab i miljøet er tilladt ifølge denne ordning. Den eneste forskel mellem den begrundede udtalelse og stævningen består i, at Kommissionen i stævningen har systematiseret de fremførte argumenter for at opnå større klarhed og har redegjort for argumenterne under forskellige overskrifter. De fremførte klagepunkter er imidlertid indholdsmæssigt identiske.

52. Det er derfor min opfattelse, at den nederlandske regerings formalitetsindsigelse ikke kan tages til følge.

2. Realiteten

a) Parternes argumenter

53. Kommissionen har bemærket, at direktivet bestemmer, at handlingsprogram-

15 — Punkt 19.

16 — Punkt 20.

merne skal indeholde regler om begrænsning af tilførsel af gødning til jorden. Ifølge Kommissionen kræver direktivet, at disse regler indeholder normer for tilførsel eller normer for anvendelse, hvilket vil sige normer, der fastsætter maksimumsmængder for gødning, som må tilføres til jorden. Disse maksimumsmængder for gødning skal fastsættes til et niveau, der sikrer ligevægt mellem til- og fraførsel af kvælstof.

57. Den nederlandske regering har medgivet, at den altid har været bevidst om, at den har valgt »en anden vej« ved at vedtage MINAS-ordningen, men denne vej er ifølge regeringen ikke uforenelig med direktivet.

b) Bedømmelse

54. Den nederlandske lovgivning indeholder imidlertid ikke anvendelsesnormer, men tabsnormer. Kommissionen er af den opfattelse, at dette er uforeneligt med direktivet.

58. Der henvises til ordlyden af direktivets bilag III, nr. 1, 3). Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

55. Den nederlandske regering har gjort gældende, at den »begrænsning af tilførslen til jorden af gødning«, der ønskes opnået med direktivet, kan gennemføres på forskellig vis, og at anvendelsen af tabsnormer er en gyldig måde at begrænse tilførslen af gødning til jorden på.

»1. Foranstaltninger, der skal medtages i handlingprogrammerne skal omfatte regler vedrørende:

[...]

56. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at direktivets bilag III, nr. 1, 3), fastsætter to referencepunkter, som normerne om begrænsning af tilførslen til jorden kan være baseret på: tilførslen af kvælstof og ligevægten mellem tilførslen af kvælstof og kvælstofbehovet. Regeringen har forklaret, at dens nuværende ordning er baseret på det andet referencepunkt. Regeringen har gjort gældende, at kvælstoftabet er en god målestok for det pres, som kvælstofforbindelserne lægger på miljøet.

3) en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden [...]

[...]

[...] skal bygge på ligevægt mellem

skal anvendes ved gennemførelsen af et direktiv, afhænger af, hvor præcis direktivets ordlyd er.

i) afgrødens forventede kvælstofbehov,

og

ii) kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødsning [...]«.

59. Kommissionen er af den opfattelse, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne at vedtage anvendelsesnormer, der direkte fastsætter den mængde gødning, der må tilføres jorden. Den nederlandske regering har i det væsentlige gjort gældende, at direktivet ikke angiver, hvilken ordning der skal anvendes, og at tabsnormerne ligeledes kan sikre overholdelsen af direktivets formål.

60. Som jeg allerede har redegjort for, har Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig¹⁷ netop fastslået, at det spillerum, som medlemsstaterne har ved afgørelsen af den form og de midler, der

61. Det skal derfor undersøges, om direktivets bilag III, nr. 1, 3), som Kommissionen har påstået, bestemmer, at der skal vedtages anvendelsesnormer, eller om en bestemt slags normer derimod ikke er påkrævet, således at enhver ordning, der direkte eller indirekte begrænser tilførslen til jorden, udgør en korrekt gennemførelse af direktivet.

62. Efter min opfattelse skal medlemsstaterne ifølge direktivet i deres handlingsprogrammer medtage anvendelsesnormer, der direkte begrænser tilførslen af gødning til jorden.

63. For det første bestemmer direktivets bilag III, nr. 1, 3), at de af handlingsprogrammerne omfattede foranstaltninger skal omfatte regler *vedrørende* begrænsningen af tilførslen til jorden. Det skal imidlertid fastslås, at bestemmelserne i MINAS-ordningen ikke *vedrører* begrænsningen af denne tilførsel, men kvælstofab i miljøet.

64. For det andet synes kravet i direktivets bilag III, nr. 2, hvorefter de af handlingsprogrammerne omfattede foranstaltninger skal have til følge, at mængden af hus-

dyrgødning, som tilføres jorden, ikke overstiger en vis grænse, kun at kunne opfyldes ved hjælp af anvendelsesnormer. Tabsnormerne kan ganske vist indirekte begrænse tilførslen af gødning til jorden, men de kan ikke begrænse anvendelsen af en konkret type gødning.

65. Denne fortolkning støttes af en undersøgelse af direktivets formål.

66. Direktivet har ifølge artikel 1 til formål at nedbringe vandforurening og at forebygge yderligere forurening af denne art. Domstolen har i *Standley m.fl.-dommen*¹⁸ udtalt, at direktivet har til formål at tilvejebringe de nødvendige midler til sikring af, at vand inden for Fællesskabet beskyttes mod forurening med nitrater, som stammer fra landbruget. Med dette formål in mente forekommer anvendelsesnormer så meget desto mere egnede til at nedbringe og forebygge enhver form for forurening end tabsnormer. De har nemlig to fordele i forhold til direktivets formål:

- Anvendelsesnormerne er virksomme i en indledende fase. En overskridelse af anvendelsesnormer kan således eventuelt opvejes af særlige omstændigheder (f.eks. en mindre nedbørsmængde,

afgrødernes usædvanlige kvælstofbehov ...), således at forurening ikke finder sted. Derimod anvendes tabsnormerne på et senere tidspunkt i kvælstofcyklussen, og enhver overskridelse af tabsnormerne medfører nødvendigvis forurening. Den ansvarlige landbruger kan ganske vist pålægges afgifter, men dette får ikke den forurening, som denne har forårsaget, til at forsvinde¹⁹, og

- anvendelsesnormerne er klare og enkle for landbrugerne at overholde, således at der ikke er risiko for forurening, der skyldes en forkert anvendelse af normerne. Tabsnormerne pålægger derimod landbrugerne at foretage komplicerede bedømmelser og beregninger under hensyntagen til de særlige forhold i den pågældende sårbare zone og ligevægten mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning²⁰. Enhver fejl ved beregningen af den gødningsmængde, der kan tilføres jorden, eller enhver ændring i de omstændigheder, der er taget hensyn til²¹, kan medføre kvælstoftab i miljøet.

19 — Denne fortolkning er i øvrigt i overensstemmelse med artikel 174 EF, der bestemmer, at Fællesskabets politik på miljøområdet bl.a. bygger på princippet om forebyggende indsats. Generaladvokat Geelhoed henviste også til denne traktatbestemmelse i sit forslag til afgørelse i sagen *Kommissionen mod Tyskland* (dom af 14.3.2002, sag C-161/00, Sml. I, s. 2753, punkt 51) for at bekræfte, at bekæmpelsen af vandforurening med nitrater skal påbegyndes så tidligt som muligt.

20 — Særstudier bekræfter vanskelighederne ved denne bedømmelse. Jf. J. Black »A study of Manure Management in Pig production«, Spring 1999, http://res2.agr.ca/initiatives/manurenet/download/black_nuffield.pdf (s. 18).

21 — For eksempel en usædvanlig stor mængde nedbør.

67. Det skal endelig bemærkes, at den nederlandske regering selv har medgivet, at den er bevidst om, at MINAS-ordningen er »en anden vej«, og har anført, at denne ordning ikke »følger« direkte af direktivets bilag III, nr. 1, 3)²². Det forhold, at ordningen kan opfylde direktivets formål, er ikke tilstrækkeligt, idet direktivet, således som der er redegjort for, fastsætter de foranstaltninger, der skal iværksættes for at opfylde de nævnte formål.

68. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), sammenholdt med direktivets bilag III, nr. 1, 3), idet det ikke i sit handlingsprogram har medtaget regler for anvendelse, der begrænser tilførslen af gødning til jorden.

B — *De øvrige led*

69. Under hensyn til den besvarelse, jeg foreslår at give dette anbringendes første led, er det ufornuddent at tage stilling til de øvrige led.

V — Det fjerde anbringende i stævningen

A — *Parternes argumenter*

70. Kommissionen har bemærket, at de foranstaltninger, der skal medtages i handlingsprogrammerne, skal sikre, at den mængde af husdyrgødning, der tilføres jorden hvert år for hver landbrugsbedrift eller husdyrbrug, ikke overstiger 170 kg kvælstof pr. hektar eller 210 kg i løbet af det første handlingsprogram.

71. Parterne har herefter særskilt undersøgt den ordning, der finder anvendelse på landbrugsbedrifter, der er omfattet af anmeldelsespligt, og den, der finder anvendelse på andre landbrugsbedrifter.

1. Landbrugsbedrifter, der er omfattet af anmeldelsespligten

72. Kommissionen har bemærket, at de nationale normer til gennemførelse af direktivets bilag III, nr. 2, for disse bedrifter er de tabsnormer, der er indeholdt i MINAS-ordningen. Kommissionen har gentaget sin opfattelse af, at denne ordning er uforenelig med direktivet, der kræver anvendelsesnormer, som er baseret på ligevægt mellem til- og fraførsel.

22 — Duplikken, punkt 74.

73. Den nederlandske regering har gjort gældende, at de mængder, der er anført i direktivets bilag III, nr. 2, ikke udgør anvendelsesnormer, men blot har til formål at angive, hvilken virkning de foranstaltninger, som fastsættes i handlingsprogrammerne, skal have. Man kan forestille sig flere egnede ordninger, herunder MINAS-ordningen.

74. Den nederlandske regering har anført, at anvendelsen af husdyrgødning i Nederlandene er begrænset af normerne for fosfater. Regeringen har gjort gældende, at disse normer begrænser anvendelsen af husdyrgødning og dermed den mængde kvælstof, der kan tilføres jorden eller nedgraves i jorden med gødningen. Regeringen har anført, at normerne for fosfater let kan omregnes til kvælstofmængder ved hjælp af kvælstof/fosfat-forholdet.

75. Den nederlandske regering har dernæst forklaret den metode, der med udgangspunkt i normer for tab af fosfater anvendes til at beregne den mængde kvælstof, der tilføres jorden i Nederlandene. Det fremgår af disse beregninger, at den mængde kvælstof, der kan tilføres agerjorden, hvilket svarer til 210 kg kvælstof pr. hektar, er sammenfaldende med den mængde, der i direktivet er fastsat for det første handlingsprogram. Regeringen har derimod anerkendt, at for så vist angår græsmarker overskrider den kvælstofmængde, der kan tilføres jorden, nemlig 300 kg kvælstof pr. hektar, grænsen på 210 kg kvælstof pr. hektar, og har anført, at den imidlertid ikke har underrettet Kommissionen om, at den ville tillade denne mængde, idet regeringen

på daværende tidspunkt var af den opfattelse, at direktivet kunne gennemføres på anden vis, forudsat at direktivets formål blev opfyldt.

2. Landbrugsbedrifter, der er fritaget for anmeldelsespligt

76. Kommissionen har anført, at de normer, der finder anvendelse på landbrugsbedrifter, der er fritaget for anmeldelsespligt, er de anvendelsesnormer, der kræves i henhold til direktivet. Kommissionen har imidlertid kritiseret Kongeriget Nederlandene for, at disse normer fastsætter den maksimale mængde fosfat, som den tilførte husdyrgødning må indeholde. Kommissionen er af den opfattelse, at direktivet kræver, at de pågældende normer fastsætter den maksimale mængde kvælstof i husdyrgødning, der må tilføres jorden.

77. Kommissionen har herefter anfægtet den omregningsordning, som den nederlandske regering har foreslået for at beregne den mængde kvælstof, der indeholdes i den husdyrgødning, der må tilføres jorden i henhold til de nederlandske normer for fosfater. Kommissionen har anført, at denne ordning ikke kan sikre overholdelsen af de i direktivet foreskrevne mængder. Kommissionen har i replikken tilføjet, at såfremt Kongeriget Nederlandene vil fastsætte normer, der begrænser tilførslen af fosfater i stedet for tilførslen af kvælstof, skal det i det mindste fremsætte dem med en overbevisende argumentation.

78. Den nederlandske regering har gentaget sin opfattelse af, at normerne for fosfater kan begrænse tilførslen af kvælstof. Regeringen har forklaret, at det følger af omregningen af normerne for fosfater til normer for kvælstof, at den mængde kvælstof, der kunne tilføres agerjorden i Nederlandene i 1998 og 1999, ikke var uforenelig med den mængde, der var tilladt i henhold til direktivet i perioden fra den 20. december 1998 til den 20. december 2002. Regeringen er af den opfattelse, at den tilladte mængde for græsmarker, der er overstiger grænsen på 210 kg pr. hektar, er begrundet i græsmarkernes højere optagelsesevne med hensyn til kvælstof i Nederlandene, og i overgangen fra ordningen med anvendelsesnormer til ordningen med tabsnormer.

B — Bedømmelse

79. Jeg skal ved bedømmelsen af dette anbringende fremhæve den sontring, som parterne foretager mellem de to ordninger, der findes i Nederlandene: ordningen for landbrugsbedrifter, der er omfattet af anmeldelsespligten, og ordningen for landbrugsbedrifter, der ikke er omfattet af denne pligt²³.

80. Inden jeg undersøger parternes argumenter, skal tvistens genstand fastlægges.

Parterne har udtalt sig om, hvorvidt de nederlandske foranstaltninger, der finder anvendelse i perioden 2000 til 2003 er forenelige med direktivet. Den foreliggende sag vedrører imidlertid, som anført i den begrundede udtalelse og i stævningen, foreneligheden af det første nederlandske handlingsprogram, der dækkede perioden 1995 til 1999, med direktivet. De foranstaltninger for 2000 til 2003, der svarer til det andet handlingsprogram, skal derfor ikke undersøges.

1. Landbrugsbedrifter, der er omfattet af anmeldelsespligten

81. Disse bedrifter er underlagt MINAS-ordningen og de tabsnormer, som ordningen indeholder.

82. Jeg har imidlertid under behandlingen af det tredje anbringende i stævningen fastslået, at disse tabsnormer ikke udgør en korrekt gennemførelse af direktivet, som kræver anvendelsesnormer. Efter min opfattelse følger det af denne omstændighed, at dette fjerde anbringende ikke længere har nogen genstand for så vidt angår foreneligheden mellem direktivets bilag III, nr. 2, og den ordning, der finder anvendelse på bedrifter, der er omfattet af anmeldelsespligten.

83. Direktivet fastsætter nemlig i bilag III, nr. 1, de foranstaltninger, der skal medtages i medlemsstaternes handlingsprogrammer,

23 — Den nederlandske regering har i duplikkens punkt 4 gjort gældende, at dette anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, da det er væsentligt anderledes end det klagepunkt, der er anført i den begrundede udtalelse. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at fastslå, at den nederlandske regering ikke har anført, på hvilken måde det fjerde anbringende i stævningen adskiller sig fra anbringendet i den begrundede udtalelse.

og i bilag III, nr. 2, den virkning, som disse foranstaltninger skal have på tilførslen af husdyrgødning til jorden. Nævnte bilag III, nr. 2, bestemmer, at »[*d*isse foranstaltninger skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år [...] ikke overstiger en vis mængde pr. hektar [...]«²⁴.

84. Prøvelsen af, hvorvidt de nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet er forenelige med bilag III, nr. 2, forudsætter efter min opfattelse nødvendigvis, at de foranstaltninger, som medlemsstaterne har medtaget i deres handlingsprogrammer, svarer til de foranstaltninger, der er opregnet i direktivets bilag III, nr. 1.

85. Da det er min opfattelse, at Kongeriget Nederlandene ved at indføre MINAS-ordningen ikke har opfyldt sin forpligtelse til i handlingsprogrammet at medtage de foranstaltninger, der er omhandlet i bilag III, nr. 1, er det ufornuddent at tage stilling til, om denne ordning kan sikre overholdelsen af grænserne for tilførslen af husdyrgødningen til jorden i direktivets bilag III, nr. 2.

2. Landbrugsbedrifter, der er fritaget for anmeldelsespligt

86. De normer, der indtil den 1. januar 2001 fandt anvendelse på landbrugsbedrif-

ter, der var fritaget for anmeldelsespligt, var anvendelsesnormer, som direktivet kræver.

87. Kommissionen har ikke desto mindre anført to kritikpunkter over for disse normer. Dels har Kommissionen kritiseret Kongeriget Nederlandene for at have fastsat normer, der begrænser tilførslen af fosfater til jorden, mens direktivet kræver, at normerne begrænser tilførslen af kvælstof til jorden, dels har Kommissionen gjort gældende, at de af Nederlandene fastsatte normer tillader tilførsel af en mængde husdyrgødning, der overstiger de grænser for kvælstof, der er fastsat i direktivet.

88. For så vidt angår det første kritikpunkt deler jeg ikke Kommissionens opfattelse, hvorefter direktivet kræver, at de foranstaltninger, der begrænser tilførslen af husdyrgødning til jorden, nødvendigvis skal vedrøre kvælstof.

89. Direktivets bilag III, nr. 2, er begrænset til at anføre, at foranstaltningerne i bilag III, nr. 1, skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, ikke indeholder mere end 170 kg kvælstof pr. hektar. Direktivet kræver ikke, at normerne udtrykkeligt nævner den mængde kvælstof, der må tilføres jorden. Det er tilstrækkeligt, at foranstaltningerne, uanset deres indhold og formulering, har den virkning, at de begrænser tilførslen af husdyrgødning til jorden under hensyntagen til de grænser, der er fastsat i direktivet.

24 — Min fremhævelse.

90. Såfremt Kongeriget Nederlandene derimod ønsker at begrænse tilførslen af husdyrgødning ved hjælp af normer for tilførsel af fosfater, forudsætter det, at disse normer kan sikre, at den maksimumsgrænse for tilførsel af kvælstof, der er anført i bilag III, nr. 2, overholdes. Det skal derfor efterprøves, om den omregningsmetode, som den nederlandske regering har foreslået, kan sikre, at den mængde husdyrgødning, der ifølge normerne for fosfater er tilladt, ikke — ikke engang lejlighedsvis²⁵ — indeholder et kvælstofniveau, der er forbudt ved direktivet.

91. Det skal i denne forbindelse fastslås, at de beregninger, som den nederlandske regering har foretaget, er baseret på påstande, der ikke er underbyggede, tilnærmede værdier og gennemsnitsværdier. Der er således ikke fremlagt bevis for, at de typer af husdyrgødning, der er taget i betragtning ved beregningen, faktisk er dem, der anvendes i praksis. Regeringen har anført, at den husdyrgødning, der anvendes på agerjord, har et kvælstof/fosfat-forhold på 2, og den gødning, der anvendes på græsmarker, har et forhold på gennemsnitligt 2,5, men igen er der ikke fremlagt noget bevis, der giver Domstolen mulighed for at efterprøve rigtigheden af disse påstande. Regeringen har foreslået et kvælstof/fosfat-forhold for husdyrgødning, der anvendes på agerjord, og som alene er en gennemsnitsværdi, hvilket nødvendigvis indebærer, at forholdet i en række tilfælde ligger over gennemsnitsforholdet, og dermed, at den mængde kvælstof, der er indeholdt i den husdyrgødning, som i henhold til de nederlandske bestemmelser må

tilføres jorden, overstiger den mængde, som den nederlandske regering har anført. Endelig bygger den beregning, som den nederlandske regering har foreslået, på landbrugsbedrifternes »praksis« i Nederlandene, således at der ikke er nogen bindende norm, der sikrer, at de oplysninger, der er taget i betragtning, er uforanderlige, eller at de gælder for alle nederlandske bedrifter.

92. Jeg finder derfor ikke, at den metode, som den nederlandske regering har foreslået til at omdanne normerne for fosfater til normer for kvælstof, indeholder tilstrækkelige garantier til at kunne sikre, at den mængde husdyrgødning, der er tilladt i henhold til normerne for fosfater, ikke indeholder en kvælstofmængde, der overstiger den i direktivet fastsatte grænse²⁶.

93. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), sammenholdt med bilag III, nr. 2, idet de foranstaltninger, der er medtaget i landets handlingsprogram, ikke sikrer, at den mængde hus-

25 — For eksempel på grund af et kvælstof/fosfat-forhold, der er anderledes end det forhold, der blev taget i betragtning ved Nederlandenes beregning af det tilladte fosfatniveau og konverteringen til kvælstof.

26 — Selv om det antages, at de af den nederlandske regering foreslåede omregninger kan tillades, overholder de normer for tilførsel til jorden, der finder anvendelse i Nederlandene, under alle omstændigheder ikke betingelserne i direktivet. For det første overstiger de den mængde på 210 kg, der er tilladt i det første handlingsprogram. For så vidt angår agerjorden udgør resultatet af omregningen — idet jeg fortsat anvender de tal, der er blevet foreslået — nemlig ikke 200 kg kvælstof pr. hektar, som påstået af den nederlandske regering, men 220 kg kvælstof pr. hektar. Hvad angår græsmarkerne har den nederlandske regering selv indrømmet, at de tilladte mængder overstiger grænsen på 210 kg kvælstof pr. hektar.

dyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger den mængde, der er fastsat i direktivet, for hver bedrift eller husdyrbrug.

— bestemmelser om fremgangsmåder for tilførsel af gødning, der begrænser udvaskningen af næringssalte i vandet.

95. Jeg vil behandle de forskellige klagepunkter i denne rækkefølge.

VI — Det femte anbringende i stævningen

94. Kommissionen har kritiseret Kongeriget Nederlandene for ikke i sit handlingsprogram at have medtaget følgende foranstaltninger, der skal optages i kodeksen for godt landmandskab:

A — Manglende bestemmelser i det nederlandske handlingsprogram om perioder, hvor tilførsel til jorden af anden gødning end husdyrgødning er uhensigtsmæssig

1. Parternes argumenter

— bestemmelser om perioder, hvor tilførsel til jorden af anden gødning end husdyrgødning er uhensigtsmæssig

— bestemmelser om tilførsel af gødning på stejle skråninger

96. Kommissionen har anført, at handlingsprogrammerne i overensstemmelse med direktivets bilag II skal indeholde bestemmelser om de perioder, hvor tilførsel af gødning til jorden er uhensigtsmæssig »for så vidt [disse bestemmelser] er relevante«. Kommissionen har fastslået, at det nederlandske handlingsprogram ikke indeholder disse bestemmelser for så vidt angår kunstgødning.

— bestemmelser om tilførsel af gødning til jorden nær vandløb

97. Kommissionen er af den opfattelse, at disse bestemmelser så meget desto mere er relevante i henhold til direktivets bilag II,

afsnit A, da der i Nederlandene er perioder, hvor tilførslen af gødning til jorden er sundhedsskadelig, og at den derfor skal anses for uhensigtsmæssig.

98. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at de af Kommissionen omtalte faktorer ikke er de eneste, der skal tages i betragtning. Regeringen har gjort gældende, at de bestemmelser, der fastlægger de perioder, hvor tilførsel af kunstgødning er uhensigtsmæssig, ikke er relevante i Nederlandene, idet landbrugerne på grund af MINAS-ordningen ikke anvender gødning i en periode, hvor tilførslen til jorden eller nedgravningen er uhensigtsmæssig.

2. Bedømmelse

99. Det fremgår af sagsakterne²⁷, at den nederlandske regering har begrænset sig til at anføre, at de bestemmelser, der fastsætter de perioder, hvor tilførsel af gødning til jorden er hensigtsmæssig, ikke er relevante i Nederlandene på grund af MINAS-ordningen.

100. Spørgsmålet er herefter, hvilke forhold der skal undersøges for at bedømme, om det er relevant at træffe de pågældende foranstaltninger.

101. Efter min opfattelse skal kravet om relevans sættes i forhold til det sætningsled i bestemmelsen, der bestemmer, at kodekser for godt landmandskab skal tage hensyn til »des conditions prévalent dans les différentes régions de la Communauté« (»vilkårene i Fællesskabets forskellige områder«)²⁸. De foranstaltninger, der er opregnet i dette bilag, er således relevante eller irrelevante i henhold til vilkårene i hvert område.

102. Det er min opfattelse, at udtrykket »conditions prévalent« (»vilkårene«), som Kommissionen har anført, henviser til de naturlige, geologiske og klimatiske vilkår i de forskellige europæiske områder og ikke til de nationale bestemmelser i hver medlemsstat. Man kan nemlig ikke sige om bestemmelser, at de »prévaut« (gør sig gældende) i et område, men at de er »applicable« (finder anvendelse) i dette område.

103. Ordlyden af direktivets bilag III, nr. 1, 3), støtter denne fortolkning. Denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe foranstaltninger om begrænsning af tilførslen af gødning til jorden, *der er i overensstemmelse med godt landmandskab*. Som særlige forhold i de sårbare zoner henviser bestemmelsen alene til objektive faktorer vedrørende jorden, jordens anvendelse i forbindelse med landbrug og klimaet (jordbundsforholdene, jordtypen, arealets hældning, jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift, samt klimatiske forhold, nedbør

27 — Navnlige svarskriftet (punkt 201 til 204).

28 — Direktivets bilag II, afsnit A, i den franske version.

og kunstvanding). Når direktivet således kræver, at der tages hensyn til vilkår eller særlige forhold i områder eller sårbare zoner, henviser det til jordens kendetegn eller de klimatiske forhold i området og ikke til andre vilkår, der ikke kan have en fysisk virkning på udvaskningen af nitrater i vandet.

104. Det er derfor min opfattelse, at relevansen af de i direktivets bilag II, afsnit A, omhandlede foranstaltninger skal bedømmes på grundlag af de geologiske og klimatiske kendetegn for hvert område.

105. I denne sag har Kommissionen imidlertid anført, uden at dette er modsagt af den nederlandske regering, at den klimatiske situation er kendetegnet ved, at det regner meget i Nederlandene fra september til januar. Denne omstændighed gør det nødvendigt, at staten fastsætter perioder, hvor tilførslen af gødning til jorden er uhensigtsmæssig, med henblik på at formindske nitratforureningen af vand.

106. Den nederlandske regering har hverken godtgjort eller gjort gældende, at dens lovgivning ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse indeholdt bestemmelser vedrørende de perioder, hvor tilførslen af kunstgødning til jorden er uhensigtsmæssig.

107. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4, litra b), sammenholdt med artikel 4, stk. 1, litra a), og bilag II, afsnit A, idet det ikke har vedtaget disse bestemmelser.

B — Manglende bestemmelser i handlingsprogrammet om tilførsel af gødning på stejle skråninger

1. Parternes argumenter

108. Kommissionen har gjort gældende, at der ikke er blevet truffet foranstaltninger om tilførslen af gødning på stejle skråninger inden for den i direktivet fastsatte frist, nemlig inden den 20. december 1995.

109. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at vedtagelsen af sådanne foranstaltninger i Nederlandene ikke er relevant i henhold til direktivet. Regeringen har i denne forbindelse gjort gældende dels, at Nederlandene er et meget fladt land, dels at MINAS-ordningen kan tilskynde landbrugerne til at anvende gødning på en fornuftig måde på stejle skråninger.

2. Bedømmelse

110. Kommissionen har anført, at det nødvendigvis er relevant at træffe foranstaltninger vedrørende betingelserne for tilførsel af gødning på stejle skråninger. Kommissionen har til støtte herfor anført, at direktivets bilag III, nr. 1, 3), litra a), pålægger medlemsstaterne at tage hensyn til arealets hældning ved fastsættelsen af grænser for tilførslen af gødning til jorden.

111. Dette argument kan efter min opfattelse ikke tages til følge af to årsager.

112. For det første indebærer denne fortolkning, at udtrykket, »for så vidt de er relevante« i bilag II, afsnit A, mister enhver mening, i hvert fald for så vidt angår bilag II, afsnit A, 2). Såfremt foranstaltninger vedrørende betingelserne for tilførsel på stejle skråninger nødvendigvis var relevante, ville det have været mere logisk, at fællesskabslovgiver bestemte, at medlemsstaternes forpligtelse til at træffe de nævnte foranstaltninger var ubetinget, uden at undergive forpligtelsen en betingelse om relevans.

113. For det andet skal det præciseres, at de to omhandlede direktivbestemmelser ikke har den samme genstand. Ifølge bilag III skal der tages hensyn til *arealets hældning*, men der skal ikke vedtages specifikke bestemmelser om stejle skråninger. Bilag II fastsætter specifikke bestemmelser for disse skråninger. De to bestem-

melser er uafhængige: Hvis der i en sårbar zone ikke er stejle skråninger, skal der ikke træffes de i bilag II omhandlede specifikke foranstaltninger, idet de ikke er relevante. Dette er imidlertid ikke til hinder for, at der tages hensyn til arealers hældning ved vedtagelsen af foranstaltninger, der har til formål at begrænse tilførslen af gødning til jorden i overensstemmelse med bilag III.

114. Det bør undersøges, om det er relevant, at Kongeriget Nederlandene træffer foranstaltningerne i direktivets bilag II, afsnit A, 2), inden der tages tilling til, om Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser på dette punkt.

115. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til fast retspraksis påhviler det i medfør af artikel 226 EF Kommissionen under en traktatbrudssag at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, samt at fremlægge de oplysninger for Domstolen, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud²⁹.

116. Det skal derfor undersøges, om Kommissionen har fremlagt bevis for, at det i

29 — Jf. navnlig dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, af 23.10.1997, sag C-157/94, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5699, præmis 59, og af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 40.

Nederlandene er relevant at vedtage bestemmelser om tilførsel af gødning på stejle skråninger, det vil sige, at der i Nederlandene findes landbrugsarealer, der har stejle skråninger i direktivets forstand.

117. I denne sag har Kommissionen blot anført, at den anser den procentsats, der er anført i et udkast til ændring af den nederlandske lov, for at være utilstrækkelig. Jeg finder imidlertid, at Kommissionen, når direktivet intet siger herom, burde have anført, hvilken hældning der skal anses for at være stejl, og hvorfor, med henblik på at give mulighed for dels, at Kongeriget Nederlandene kan overholde sine forpligtelser i henhold til direktivet og forberede sit forsvar på en brugbar måde, dels at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud foreligger.

118. Kommissionen har end ikke fremlagt bevis for, at der i Nederlandene findes agerjord, der skal anses for at være stejle skråninger. Kommissionen har blot gjort gældende, at der på det nederlandske område findes jord med hældninger. Kommissionen har — ud over det forhold, at den har henvist til *jord med hældninger*, mens direktivet henviser til stejle skråninger — ikke fremlagt noget bevis for denne påstands rigtighed.

119. Domstolen kan ikke på grundlag af sagsakterne bedømme, om der i Nederlan-

dene er landjord, der skal betragtes som stejle skråninger, og som gør det relevant at træffe de foranstaltninger, der er omhandlet i direktivets bilag II, afsnit A, 2).

120. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster dette klagepunkt.

C — Manglende bestemmelser i det nederlandske handlingsprogram om tilførsel af gødning til jorden nær vandløb

1. Parternes argumenter

121. Kommissionen har bemærket, at kodeksen for godt landmandskab skal indeholde foranstaltninger om tilførsel af gødning til jorden nær vandløb. Kommissionen har anført, at den ikke har modtaget underretning om foranstaltninger, der er truffet i Nederlandene for at sikre gennemførelsen af direktivet på dette punkt. Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at selv om der var blevet truffet sådanne foranstaltninger, var det ikke sket inden den i direktivet fastsatte frist, nemlig den 20. december 1995.

122. Den nederlandske regering har svaret, at der allerede er en lovgivning på dette

område, og at Kommissionen har modtaget underretning herom. Der er tale om dels en national bestemmelse³⁰, der forbyder udledning af gødning i overfladevand, og som trådte i kraft længe før den 20. december 1999, dels Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, der trådte i kraft den 1. marts 2000. Regeringen er af den opfattelse, at denne lov ikke blev vedtaget for sent, da den i direktivet fastsatte frist udløb den 20. december 1999 og ikke den 20. december 1995.

2. Bedømmelse

123. Det er min opfattelse, at den nederlandske regerings argumenter ikke kan tages til følge. Hvad angår det første argument om, at der findes en bestemmelse, som forbyder udledning af gødning i overfladevand, bemærkes, at en sådan bestemmelse ikke kan betragtes som en foranstaltning om tilførsel af gødning til jorden *nær vandløb*, således som det kræves i direktivet.

124. Hvad angår det andet argument om, at Lozingenbesluit open teelt en veehouderij er vedtaget, er det tilstrækkeligt at anføre, at selv om det antages, at foranstaltningerne i det første handlingsprogram kunne vedtages indtil den 20. december 1999, således

som den nederlandske regering har anført³¹, blev denne lov vedtaget efter den i direktivet fastsatte dato. Det fremgår nemlig af sagsakterne³², at denne lov blev vedtaget den 27. januar 2000.

125. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4, litra b), sammenholdt med artikel 4, stk. 1, litra a), og bilag II, afsnit A, 4), idet det ikke har truffet foranstaltninger om tilførsel af gødning til jorden nær vandløb inden for den fastsatte frist.

D — Manglende bestemmelser i det nederlandske handlingsprogram om fremgangsmåder for tilførsel af gødning, der begrænser udvaskningen af næringsalte i vandet

1. Parternes argumenter

126. Kommissionen har anført, at den på tidspunktet for stævningens udtagelse ikke

31 — Kommissionen er af den opfattelse, at direktivet ikke kræver, at de foranstaltninger, der skal medtages i det første handlingsprogram, skal være truffet inden den 20.12.1995 og være sat i kraft inden den 20.12.1999. Den nederlandske regering har derimod gjort gældende, at direktivet kræver, at der er fastsat foranstaltninger i handlingsprogrammet inden den 20.12.1995, og at de er truffet inden den 20.12.1999.

32 — Navnlig duplikkens bilag 4.

30 — Uitvoeringsbesluits artikel 4.

var blevet underrettet om reelle gennemførelsesforanstaltninger vedrørende kvælstofholdig kunstgødning.

127. Den nederlandske regering har gjort gældende, at sådanne foranstaltninger ikke er relevante på grund af MINAS-ordningen. Regeringen er af den opfattelse, at enhver landbruger, der tilfører jorden husdyrgødning eller kunstgødning på en ujævn måde eller i unøjagtige forhold, der overstiger de normer, der finder anvendelse på tab, er forpligtet til at betale en afgift. Regeringen har gjort gældende, at andre forhold end jordens geologiske og klimatiske forhold, såsom MINAS-ordningen, bør tages i betragtning ved bedømmelsen af »relevansen« af foranstaltningerne i bilag II.

128. Under alle omstændigheder er en ændring af lovgivningen om husdyrgødning under udarbejdelse og foranstaltninger, der specifikt vedrører anvendelsen af kunstgødning, skal tillige vedtages.

2. Bedømmelse

129. Den nederlandske regering har anført, at de omhandlede foranstaltninger ikke er relevante på grund af MINAS-ordningen. Regeringen er af den opfattelse, at denne ordning skal tages i betragtning ved bedømmelsen af, om det er relevant at træffe disse foranstaltninger i Nederlandene. Som jeg allerede har svaret i forbindelse med behandlingen af det første klagepunkt i

dette anbringende, kan der alene tages hensyn til objektive faktorer, der er forbundet med jordens fysiske, geologiske og klimatiske vilkår, med henblik på at bedømme, om foranstaltningerne i direktivets bilag II, afsnit A, er relevante. Jeg mener derfor, at dette argument skal forkastes.

130. Hvad angår de lovændringer, der angiveligt er under udarbejdelse, er det tilstrækkeligt at bemærke, at ifølge fast retspraksis må spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse³³. Det følger imidlertid af den nederlandske regerings oplysninger³⁴, at disse lovgivningsforanstaltninger vedrørende kunstgødning endnu ikke var vedtaget den 11. december 2000³⁵, selv om fristen i den begrundede udtalelse udløb i december 1999.

131. Jeg konkluderer derfor, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til direktivets artikel 5, stk. 4, litra b), sammenholdt med artikel 4, stk. 1, litra a), og bilag II, afsnit A, 6), idet det ikke har truffet foranstaltninger vedrørende tilførslen af kunstgødning til jorden, herunder

33 — Dom af 17.1.2002, sag C-394/00, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 581, præmis 12, og af 20.6.2002, sag C-299/01, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 5899, præmis 11.

34 — Svarskriftet (punkt 225 til 228).

35 — Datoen for indgivelse af svarskrift.

hyppighed og ensartethed i forbindelse med spredning, således at udvaskningen af næringssalte i vandet holdes på et acceptabelt niveau, inden udløbet af den fastsatte frist.

B — *Bedømmelse*

134. Den nederlandske regering har ikke bestridt, at det er nødvendigt med supplerende foranstaltninger for tørre sandjorder for at opfylde direktivets formål. Regeringen har blot bestridt, at sådanne foranstaltninger skal træffes i det første handlingsprogram.

VII — Det sjette anbringende i stævningen

A — *Parternes argumenter*

132. Kommissionen har anført, at den nederlandske regering under den administrative procedure anerkendte, at den nuværende generelle politik var utilstrækkelig for tørre sandjorder, og at det var nødvendigt med supplerende foranstaltninger. Kommissionen er af den opfattelse, at det heraf fremgår, at disse foranstaltninger burde være truffet i overensstemmelse med direktivets artikel 5, stk. 5, fra det første handlingsprogram.

133. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at direktivets artikel 5, stk. 5, ikke fastsætter nogen frist for at træffe supplerende eller skærpede foranstaltninger. Regeringen har gjort gældende, at disse supplerende foranstaltninger træder i kraft inden for den i direktivet fastsatte frist, nemlig i 2003.

135. Spørgsmålet er, hvorvidt direktivets artikel 5, stk. 5, fastsætter en frist for vedtagelsen af de foranstaltninger, som bestemmelsen kræver, der skal træffes.

136. Direktivets artikel 5, stk. 5, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer inden for rammerne af handlingsprogrammerne desuden de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten og på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1 [...]«

137. Det fremgår af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en fællesskabsbestemmelse ikke blot skal tage hensyn til dens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af³⁶.

138. Direktivet har ifølge artikel 1 til formål at nedbringe vandforureningen forårsaget af nitrater og at forebygge enhver form for forurening af denne art. Direktivet fastsætter med henblik herpå i artikel 5, stk. 1 og 4, en præcis tidsplan for udarbejdelsen og iværksættelsen af handlingsprogrammer. Direktivet bestemmer endvidere i artikel 5, stk. 6, at der skal udarbejdes overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af handlingsprogrammerne. Endelig bestemmer direktivet i artikel 5, stk. 7, at medlemsstaterne mindst hvert fjerde år skal foretage en ny gennemgang og om fornødent revidere deres handlingsprogrammer, herunder alle supplerende foranstaltninger.

139. Efter min opfattelse følger det såvel af disse artikler, som af direktivets formål, at de foranstaltninger, som denne bestemmelse henviser til, skal træffes fra det tidspunkt, hvor behovet herfor konstateres. En anden fortolkning indebærer, at direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at

anvende bestemmelser, der hverken forhindrer eller forebygger vandforurening forårsaget af nitrater. Enhver praktisk virkning af direktivet går dermed tabt. Direktivet ville være usammenhængende, hvis det på den ene side fastsætter stramme frister for vedtagelsen af de af artikel 5, stk. 4, omfattede foranstaltninger og bestemmer, at handlingsprogrammernes effektivitet skal kontrolleres, og i givet fald revideres, og på den anden side tillader, at vandområder fortsat forurennes, fordi der ikke er truffet de nødvendige supplerende foranstaltninger.

140. Det følger heraf, at i det tilfælde, hvor det fra starten har vist sig, at de i direktivets artikel 5, stk. 4, omhandlede foranstaltninger ikke var tilstrækkelige til at opfylde direktivets formål, burde der være truffet supplerende foranstaltninger allerede i det første handlingsprogram³⁷.

141. Det fremgår imidlertid af sagsakterne³⁸, at den nederlandske regering fra

36 — Jf. dom af 21.2.1984, sag 337/82, St. Nikolaus Brennerci und Likörfabrik, Sml. s. 1051, præmis 10, af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 50, og af 14.3.2002 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 39.

37 — Det er alene, når behovet for vedtagelsen af supplerende foranstaltninger viser sig på baggrund af de indhøstede erfaringer ved iværksættelsen af handlingsprogrammer, at de kan medtages i senere handlingsprogrammer. Det er selv i dette tilfælde min opfattelse, at medlemsstaterne ikke frit kan vælge, hvilke handlingsprogrammer de supplerende foranstaltninger skal medtages i, og at de skal medtage dem i det første handlingsprogram, der er godkendt, efter at behovet herfor er konstateret.

38 — Skrivelse fra ministeren for landbrug, naturarv og fiskeri af 6.10.1995 om politikken for kunstgødning og ammoniak (s. 15) og den nederlandske regerings besvarelse af åbningsskrivelsen (s. 2).

starten var bevidst om nødvendigheden af at træffe sådanne supplerende foranstaltninger for tørre sandjorder. Det er dog ubestridt, at de ikke er medtaget i det første handlingsprogram.

142. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til direktivets artikel 5, stk. 5, idet det ikke i handlingsprogrammet har medtaget supplerende eller skærpede foranstaltninger for tørre sandjorder.

VIII — Sagens omkostninger

143. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Nederlandene at betale sagens omkostninger.

IX — Forslag til afgørelse

144. På baggrund af ovenstående redegørelse foreslår jeg Domstolen følgende:

- 1) Det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, idet det ikke har sat de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme forpligtelserne i direktivets artikel 5, stk. 4, sammenholdt med bilag III, nr. 1, 2) og 3), og nr. 2 samt med artikel 4, stk. 1, litra a), sammenholdt med bilag II, afsnit A, 1), 4) og 6), og artikel 5, stk. 5.

- 2) Kongeriget Nederlandene frifindes i øvrigt for så vidt angår tilsidesættelsen af forpligtelsen i direktivets artikel 5, stk. 4, litra b), sammenholdt med artikel 4, stk. 1, litra a), og bilag II, afsnit A, 2), til i handlingsprogrammet at medtage bestemmelser, der dækker tilførslen af gødning på stejle skråninger.
- 3) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.