

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PHILIPPE LÉGER

της 7ης Νοεμβρίου 2002 ¹

1. Με την παρούσα προσφυγή η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητά να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 91/676/ΕΟΚ ². Η Επιτροπή προσάπτει στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών ότι δεν περιέλαβε στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεων συγκεκριμένα μέτρα που προβλέπονται υποχρεωτικώς από το άρθρο 5, παράγραφοι 4 και 5, σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις της οδηγίας.

3. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας υποχρεώνει τα κράτη μέλη να χαρακτηρίζουν ευπρόσβλητες ζώνες όλες τις γνωστές περιοχές ξηράς που βρίσκονται στο έδαφός τους, των οποίων τα ύδατα απορρέουν στα ύδατα που υφίστανται ρύπανση ή που ενδέχεται να την υποστούν και οι οποίες συμβάλλουν στη ρύπανση. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 5, τα κράτη μέλη απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή, εφόσον καταρτίζουν και εφαρμόζουν στο σύνολο του εθνικού τους εδάφους τα προγράμματα δράσεως που προβλέπονται στο άρθρο 5 της οδηγίας.

I — Το νομικό πλαίσιο

A — Η κοινοτική ρύθμιση

2. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της οδηγίας, τούτη αποβλέπει στη «μείωση της ρύπανσης των υδάτων που προκαλείται άμεσα ή έμμεσα από νιτρικά ιόντα γεωργικής προελεύσεως και στην πρόληψη της περαιτέρω ρύπανσης αυτού του είδους».

4. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας προβλέπει ότι τα προγράμματα δράσεως εκπονούνται εντός διετίας από τον χαρακτηρισμό των ευπρόσβλητων ζωνών. Σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 4, τα προγράμματα δράσεως εφαρμόζονται εντός τετραετίας από τη σύνταξή τους.

5. Το άρθρο 5, παράγραφος 4, στοιχεία α' και β', προβλέπει εξάλλου ότι τα προγράμματα δράσεως πρέπει να περιλαμβάνουν τα μέτρα του παραρτήματος ΙΙΙ, καθώς και τα μέτρα που περιλαμβάνονται στους κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής που καταρτίζονται σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας αυτής.

¹ — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

² — Οδηγία 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προελεύσεως (ΕΕ L 375, σ. 1, στο εξής: οδηγία).

6. Τα μέτρα του παραρτήματος III, 1, της οδηγίας περιλαμβάνουν κανόνες σχετικούς με:

γ) της χρήσης του εδάφους και των γεωργικών πρακτικών, συμπεριλαμβανομένων και των συστημάτων αμειψισποράς·

«[...]

και βάσει της ισορροπίας μεταξύ:

2) τη χωρητικότητα των δοχείων αποθήκευσης κοπριάς· η χωρητικότητα αυτή πρέπει να υπερβαίνει τη χωρητικότητα που απαιτείται για αποθήκευση κατά τη διάρκεια της μακρότερης περιόδου κατά την οποία απαγορεύεται η διασπορά κοπριάς στο έδαφος στην ευπρόσβλητη ζώνη, εκτός εάν μπορεί να αποδειχθεί στην αρμόδια αρχή ότι κάθε πλεονάζουσα ποσότητα κοπριάς πέραν από όση χωρούν τα δοχεία θα διατίθεται κατά τρόπο αβλαβή για το περιβάλλον·

i) των προβλεπομένων αναγκών των καλλιέργειών σε άζωτο

και

ii) της ποσότητας αζώτου που διατίθεται για τις καλλιέργειες από το έδαφος και από τη λίπανση, που αντιστοιχεί προς:

3) τον περιορισμό της ποσότητας λιπάσματος που επιτρέπεται να διασπείρεται στο έδαφος, στα πλαίσια της ορθής γεωργικής πρακτικής, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών της εν λόγω ευπρόσβλητης ζώνης, ιδίως δε:

— την ποσότητα αζώτου που ενυπάρχει στο έδαφος τη στιγμή κατά την οποία οι καλλιέργειες αρχίζουν να το χρησιμοποιούν σε σημαντικό βαθμό (υπόλοιπες ποσότητες κατά το πέρας του χειμώνα),

α) των εδαφολογικών συνθηκών, του τύπου εδάφους και της κλίσης του·

— το άζωτο που αντλείται από το ισοζύγιο της μετατροπής των αποθεμάτων οργανικού αζώτου του εδάφους σε ανόργανες ουσίες,

β) των κλιματικών, βροχομετρικών και αρδευτικών συνθηκών·

— την εισροή αζωτούχων ενώσεων από τα ζωικά περιττώματα,

αυτό, τα κράτη μέλη μπορούν να ορίζουν ποσότητες διαφορετικές από τις προαναφερόμενες [...]

— την εισροή αζωτούχων ενώσεων από τα χημικά και άλλα λιπάσματα».

Εάν ένα κράτος μέλος επιτρέπει τη διασπορά διαφορετικής ποσότητας δυνάμει του στοιχείου β', πρέπει να ενημερώνει σχετικά την Επιτροπή, η οποία εξετάζει την αιτιολόγηση με τη διαδικασία του άρθρου 9 [...].

7. Το παράρτημα III, 2, της οδηγίας ορίζει:

«Τα μέτρα αυτά εξασφαλίζουν ότι, για κάθε γεωργική ή κτηνοτροφική μονάδα, η ποσότητα κόπρου που προστίθεται κάθε χρόνο στο έδαφος, είτε από ανθρώπους είτε από τα ίδια τα ζώα, δεν υπερβαίνει μια καθορισμένη ποσότητα ανά εκτάριο.

8. Η δεύτερη δέσμη μέτρων που πρέπει να περιλαμβάνεται στα προγράμματα δράσεως προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α'. Η διάταξη αυτή ορίζει:

«1. Προκειμένου να εξασφαλίσουν ένα γενικό επίπεδο προστασίας όλων των υδάτων από τη ρύπανση, εντός δύο ετών από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη:

Η ποσότητα αυτή ανά εκτάριο είναι η ποσότητα κόπρου που περιέχει 170 kg άζωτο. Ωστόσο:

α) κατά το πρώτο τετραετές πρόγραμμα δράσης, τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέπουν τη διασπορά ποσότητας κόπρου που περιέχει μέχρι και 210 kg άζωτο·

α) θεσπίζουν έναν ή περισσότερους κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής, που θα εφαρμόζονται προαιρετικά από τους γεωργούς και οι οποίοι περιέχουν διατάξεις που καλύπτουν τουλάχιστον τα στοιχεία του παραρτήματος II σημείο Α».

β) κατά τη διάρκεια του πρώτου τετραετών προγράμματος δράσης και μετά απ'

9. Το παράρτημα II, Α, της οδηγίας προβλέπει ότι «[ο] κώδικας ή οι κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής που αποβλέπουν στη

μείωση της νιτροορρύπανσης και συνεκτιμών τις συνθήκες που επικρατούν στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας, οφείλουν να περιλαμβάνουν κανόνες σχετικά με τα παρακάτω θέματα, εφόσον αυτά έχουν σημασία στις εκάστοτε συνθήκες:

- 1) τις χρονικές περιόδους κατά τις οποίες δεν ενδείκνυται η διασπορά λιπασμάτων στο έδαφος·
- 2) τη διασπορά λιπασμάτων σε [εντόνως] επικλινή εδάφη·

[...]

- 4) τις προϋποθέσεις διασποράς λιπασμάτων στο έδαφος κοντά σε υδάτινα ρεύματα·

[...]

- 6) μεθόδους για τη διασπορά στο έδαφος τόσο χημικών λιπασμάτων όσο και κόπρου, συμπεριλαμβανομένης της αναλογίας και της ομοιομορφίας της διασποράς, που να διατηρούν τις απώλειες θρεπτικών στοιχείων στο νερό σε αποδεκτό επίπεδο».

10. Τέλος, το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν «στα πλαίσια των προγραμμάτων δράσης, [...] τα συμπληρωματικά μέτρα ή τις ενισχυμένες δράσεις που κρίνουν ότι απαιτούνται εάν, εξαρχής ή βάσει της πείρας που αποκτάται κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων δράσης, καθίσταται καταφανές ότι τα μέτρα της παραγράφου 4 δεν επαρκούν για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 1».

B — Η εθνική ρύθμιση

11. Από τις παρατηρήσεις που υπέβαλε η Ολλανδική Κυβέρνηση³ προκύπτει ότι οι εθνικές ρυθμίσεις για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο προβλέπουν δύο καθεστώτα. Το πρώτο καθεστώς, καλούμενο «καθεστώς MINAS», είναι ένα σύστημα φορολογήσεως του αζώτου, των αζωτούχων ενώσεων και των φωσφορικών αλάτων⁴. Το δεύτερο καθεστώς ρυθμίζει την ανάπτυξη παραγωγή κόπρου. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά μόνον το καθεστώς MINAS⁵.

12. Το καθεστώς MINAS αποσκοπεί στην ελάττωση των απωλειών αζώτου και

3 — Υπόμνημα αντικρούσεως (σημεία 20 έως 26).

4 — Mineralenaangiftesysteem (καθεστώς τέλους επί των ορυκτών).

5 — Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις στα πλαίσια του καθεστώτος MINAS ρυθμίζονται στα άρθρα 14 έως 54 του Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (νόμος της 27ης Νοεμβρίου 1986, περί ρυθμίσεως της εμπορίας λιπασμάτων και της διαθέσεως των πλεονάζοντων λιπασμάτων), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, στο εξής: Meststoffenwet.

φωσφορικών αλάτων στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις λόγω διαχύσεως στο περιβάλλον. Περιλαμβάνει όρια, καλούμενα «όρια απωλειών»: η εισροή αζώτου και φωσφορικών αλάτων σε μια εκμετάλλευση δεν πρέπει να είναι μεγαλύτερη από τη διάθεση των ορυκτών αυτών, πέραν μιας ανεκτής απώλειας. Η «ανεκτή απώλεια» καθορίζεται από τον Meststoffenwet. Κάθε κάτοχος γεωργικής εκμεταλλεύσεως υποχρεούται στην καταβολή ενός τέλους, όταν οι απώλειες φωσφορικών αλάτων και αζώτου στην εκμετάλλευσή του είναι ανώτερες του ορίου απωλειών. Το καθεστώς MINAS αφορά τη χρήση κόπρου, καθώς και τη χρήση άλλων οργανικών και χημικών λιπασμάτων.

13. Το παράρτημα Δ του Meststoffenwet απαριθμεί περιοριστικώς τα στοιχεία που συμβάλλουν, κατά τα στάδια πριν και μετά την παραγωγή, στον καθορισμό της φορολογητέας ποσότητας αζώτου και φωσφορικών αλάτων. Οι ποσότητες αζώτου και φωσφορικών αλάτων που περιέχονται στα λιπάσματα κατά τα στάδια πριν και μετά την παραγωγή καθορίζονται με βάση το βάρος και την πραγματική περιεκτικότητά τους σε άζωτο και φωσφορικά άλατα. Ο καθορισμός της ποσότητας κόπρου κατά τα στάδια πριν και μετά την παραγωγή υπόκειται σε αυστηρές διοικητικές υποχρεώσεις.

14. Η Ολλανδική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι μέχρι 1ης Ιανουαρίου 2001 ορισμένες εκμεταλλεύσεις εξαιρούνταν από την υποχρέωση δηλώσεως δυνάμει των άρθρων 38 έως 40 του Meststoffenwet⁶. Επρόκειτο για γεωργικές και φυτοκομικές εκμεταλλεύσεις με ζωικό κεφάλαιο μικρότερο των 2,5 μονάδων μεγάλων ζώων ανά εκτάριο και περιορισμένη χρήση λιπασμάτων (για τα έτη 1998

και 1999, 120 χιλιογραμμάρια φωσφορικών αλάτων ανά εκτάριο για τους τόπους βοσκής και 100 χιλιογραμμάρια φωσφορικών αλάτων ανά εκτάριο για τα καλλιεργούμενα εδάφη). Κατά τα έτη 1998, 1999 και 2000 οι εκμεταλλεύσεις αυτές υπέκειντο ακόμη de facto σε όρια εισροής. Σε περίπτωση υπερβάσεως των αναφερθέντων ποσοτικών ορίων οι εκμεταλλεύσεις υποχρεούνταν αυτοδικαίως σε δήλωση.

15. Εκτός από την εγκαθίδρυση του καθεστώτος MINAS, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ρύθμισε τη χρήση των λιπασμάτων για ορισμένα χρονικά διαστήματα του έτους και υπό ορισμένες περιστάσεις. Οι σχετικές διατάξεις θα εκτεθούν στον βαθμό που αυτό είναι αναγκαίο για την εξέταση των συναφών λόγων προσφυγής.

II — Η διαδικασία

A — Το στάδιο προ της ασκήσεως της προσφυγής

16. Με έγγραφο της 5ης Ιανουαρίου 1994, οι ολλανδικές αρχές κοινοποίησαν στην Επιτροπή την πρόθεσή τους να καταρτίσουν και να εφαρμόσουν, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 5, της οδηγίας, προγράμματα δράσεως στο σύνολο του εθνικού τους εδάφους.

17. Με έγγραφο της 16ης Δεκεμβρίου 1997, οι ολλανδικές αρχές υπέβαλαν στην Επι-

6 — Στο εξής: εκμεταλλεύσεις που εξαιρούνται από τη δήλωση

τροπή ένα πρόγραμμα δράσεως. Κατόπιν εξετάσεως των μέτρων μεταφοράς της οδηγίας στην ολλανδική έννομη τάξη, η Επιτροπή έκρινε ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν είχε εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5, παράγραφοι 4 και 5, της οδηγίας. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή απηύθυνε στις 29 Σεπτεμβρίου 1998 έγγραφο οχλήσεως στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 226 ΕΚ.

18. Οι ολλανδικές αρχές απάντησαν στο έγγραφο οχλήσεως με έγγραφο της 7ης Δεκεμβρίου 1998. Η απάντηση αυτή συμπληρώθηκε με ένα σχέδιο τροποποιήσεως του *Meststoffenwet* που κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή στις 4 Απριλίου 1999.

19. Κρίνοντας μη ικανοποιητική την απάντηση των ολλανδικών αρχών στο έγγραφο οχλήσεως, η Επιτροπή απηύθυνε στις 3 Αυγούστου 1999 αιτιολογημένη γνώμη στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, καλώντας το να λάβει τα αναγκαία μέτρα συμμορφώσεώς του προς την αιτιολογημένη αυτή γνώμη εντός προθεσμίας δύο μηνών από την κοινοποίησή της.

20. Με έγγραφο της 28ης Σεπτεμβρίου 1999, η Μόνιμη Αντιπροσωπεία των Κάτω Χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση ζήτησε τη χορήγηση πρόσθετης προθεσμίας δύο μηνών, προκειμένου να απαντήσει στην αιτιολογημένη γνώμη. Με έγγραφο της 6ης Δεκεμ-

βρίου 1999, η Ολλανδική Κυβέρνηση απάντησε στην αιτιολογημένη αυτή γνώμη⁷.

B — Τα αιτήματα των διαδίκων

21. Η προσφυγή της Επιτροπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 30 Αυγούστου 2000.

22. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- 1) Να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, παραλείποντας να θεσπίσει τις αναγκαίες νομοθετικές και διοικητικές διατάξεις για τη συμμόρφωσή του προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 5, παράγραφος 4, σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙ, 1, σημεία 2) και 3), και 2, καθώς και με το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙ, Α, σημεία 1), 2), 4) και 6), και από το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας 91/676, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή, και

⁷ — Η Επιτροπή επισημαίνει στο σημείο 13 του υπομνήματος απαντήσεώς της ότι ουδέποτε αποδέχθηκε το αίτημα αυτό παρατάσεως, εντούτοις, για τους σκοπούς της παρούσας διαδικασίας, δέχεται να λάβει υπόψη την ημερομηνία απαντήσεως στην αιτιολογημένη γνώμη ως κρίσιμη ημερομηνία για την εκτίμηση της προσαπτόμενης στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών παραβάσεως.

2) να καταδικάσει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.

23. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ζητεί από το Δικαστήριο:

1) Να κρίνει την προσφυγή απαράδεκτη, στο μέτρο που το δικόγραφο της προσφυγής στηρίζεται σε αιτιάσεις διαφορετικές από τις προβληθείσες με την αιτιολογημένη γνώμη της 3ης Αυγούστου 1999·

2) να απορρίψει την προσφυγή κατά τα λοιπά και

3) να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

24. Προς στήριξη της προσφυγής της, η Επιτροπή προέβαλε έξι λόγους που αντλούνται από:

— την παραβίαση του άρθρου 5, παράγραφος 4, στοιχείο α', σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙΙ, 1, σημείο 2), της οδηγίας, στο μέτρο που το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέλειψε να περιλάβει στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως κανόνες σχετικούς με τη χωρητικότητα των δοχείων αποθηκεύσεως κοπριάς·

— την παραβίαση του άρθρου 5, παράγραφος 4, στοιχείο α', σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙΙ, 1, σημείο 3), στοιχείο β', στο μέτρο που το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέλειψε να περιλάβει στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως δεσμευτικούς κανόνες σχετικούς με τον περιορισμό της ποσότητας λιπάσματος που διασπείρεται στο έδαφος, λαμβανομένων υπόψη των κλιματικών, βροχομετρικών και αρδευτικών συνθηκών·

— την παραβίαση του άρθρου 5, παράγραφος 4, στοιχείο α', σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙΙ, 1, σημείο 3), της οδηγίας, στο μέτρο που το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέλειψε να περιλάβει στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως κανόνες σχετικούς με τον περιορισμό της ποσότητας λιπάσματος που διασπείρεται στο έδαφος και βασιζομένων σε ισορροπία μεταξύ των προβλεπόμενων αναγκών των καλλιεργειών σε άζωτο και της ποσότητας αζώτου που εισρέει στις καλλιεργειες από το έδαφος και τα λιπάσματα·

— την παραβίαση του άρθρου 5, παράγραφος 4, στοιχείο α', σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙΙ, 2, της οδηγίας, στο μέτρο που το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέλειψε να περιλάβει στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως μέτρα που εξασφαλίζουν ότι η ποσότητα κοπριάς που προστίθεται κάθε χρόνο στο έδαφος δεν υπερβαίνει την ποσότητα ανά εκτάριο που προβλέπεται από την οδηγία·

— την παραβίαση του άρθρου 5, παράγραφος 4, στοιχείο β', σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας, και του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σε

συνδυασμό με το παράρτημα II, της οδηγίας, στο μέτρο που το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέλειψε να περιλάβει στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως μέτρα σχετικά με θέματα που πρέπει να περιέχονται στον κώδικα ορθής γεωργικής πρακτικής.

δικό πρόγραμμα δράσεως κανόνες δυνάμει των οποίων η χωρητικότητα των δοχείων αποθηκεύσεως κοπριάς σε κάθε εκμετάλλευση ή εκτροφείο πρέπει να υπερβαίνει εκείνη που απαιτείται για αποθήκευση κατά τη διάρκεια της μακρότερης περιόδου απαγορεύσεως της διασποράς στις Κάτω Χώρες.

- την παραβίαση του άρθρου 5, παράγραφος 5, της οδηγίας, στο μέτρο που το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέλειψε να περιλάβει στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως συμπληρωματικά μέτρα ή ενισχυμένες δράσεις ως προς τα ξηρά αμμόδη εδάφη.

25. Κατά την επ' ακροατηρίου διαδικασία η Επιτροπή παραιτήθηκε ρητώς του δευτέρου λόγου⁸.

26. Οι λοιποί πέντε λόγοι θα εξετασθούν κατά τη σειρά που προαναφέρθηκαν.

III — Επί του πρώτου λόγου προσφυγής

A — Επιχειρήματα των διαδίκων

27. Η Επιτροπή προσάπτει στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών ότι δεν περιέλαβε στο ολλαν-

28. Η Επιτροπή εκτιμά ότι δεν αρκεί να διασφαλίζει η εθνική ρύθμιση ότι η κόπρος διατίθεται με τρόπο μη βλαπτικό για το περιβάλλον⁹. Θεωρεί ότι η οδηγία επιτάσσει τη λήψη δεσμευτικών μέτρων για τον καθορισμό της ελάχιστης χωρητικότητας κάθε δοχείου.

29. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υπενθυμίζει ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου⁹, η μεταφορά μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν απαιτεί τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεων της οδηγίας σε ειδική και ρητή νομοθετική διάταξη, αλλά αρκεί, σε συνάρτηση με το περιεχόμενό της, ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον αυτό εξασφαλίζει αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας κατά τρόπο σαφή και συγκεκριμένο. Σύμφωνα με την Ολλανδική Κυβέρνηση, από την εφαρμογή του συνόλου των εθνικών ρυθμίσεων στον τομέα αυτό προκύπτει ότι η κόπρος διατίθεται από τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις κατά τρόπο μη βλαπτικό για το περιβάλλον. Βάσει των κανόνων αυτών υφίσταται στις Κάτω Χώρες συνολική ικανότητα αποθηκεύσεως κοπριάς σαφώς μεγαλύτερη από εκείνη που απαιτείται σύμφωνα με την οδηγία. Η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η

⁸ — Η παραίτηση επιβεβαιώθηκε με έγγραφο της Επιτροπής της 22ας Ιανουαρίου 2002.

⁹ — Η Ολλανδική Κυβέρνηση παραπέμπει στις αποφάσεις της 30ής Μαΐου 1991, C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1991, σ. I-2607, σκέψη 18, και της 20ής Μαΐου 1992, C-190/90, Συλλογή 1992, σ. I-3265, σκέψη 17.

οδηγία δεν απαιτεί να εκτιμάται η αποθηκευτική ικανότητα στο επίπεδο της κάθε γεωργικής εκμεταλλεύσεως χωριστά, αλλά αρκεί να είναι η αποθηκευτική ικανότητα γενικώς επαρκής για την αποθήκευση της κόπρου κατά τη διάρκεια της μακρότερης περιόδου απαγορεύσεως της διασποράς. Η Ολλανδική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η ολλανδική ρύθμιση επιτυγχάνει με τον τρόπο αυτό το επιδιωκόμενο με την οδηγία αποτέλεσμα.

εκτιμά ότι η διάταξη αυτή υποχρεώνει τα κράτη μέλη να επιβάλλουν στους γεωργούς που παράγουν κόπρο να διαθέτουν δοχεία αποθήκευσεως με ελάχιστη χωρητικότητα καθοριζόμενη από τον νόμο. Αντιθέτως, η Ολλανδική Κυβέρνηση θεωρεί ότι αρκεί η εθνική νομοθεσία να επιτυγχάνει τους επιδιωκόμενους με την οδηγία στόχους, ήτοι τη διάθεση της κόπρου κατά τρόπο μη βλαπτικό για το περιβάλλον.

B — Εκτίμηση

30. Το παράρτημα III, 1, σημείο 2), της οδηγίας προβλέπει ότι τα προγράμματα δράσεως πρέπει να περιλαμβάνουν μέτρα σχετικά με:

«2) τη χωρητικότητα των δοχείων αποθήκευσης κοπριάς· η χωρητικότητα αυτή πρέπει να υπερβαίνει τη χωρητικότητα που απαιτείται για αποθήκευση κατά τη διάρκεια της μακρότερης περιόδου κατά την οποία απαγορεύεται η διασπορά κοπριάς στο έδαφος στην ευπρόσβλητη ζώνη, εκτός εάν μπορεί να αποδειχθεί στην αρμόδια αρχή ότι κάθε πλεονάζουσα ποσότητα κοπριάς πέραν από όση χωρούν τα δοχεία θα διατίθεται κατά τρόπο αβλαβή για το περιβάλλον».

31. Οι διάδικοι προτείνουν δύο διαφορετικές ερμηνείες της διατάξεως αυτής. Η Επιτροπή

32. Έχω τη γνώμη ότι η προβαλλόμενη από την Ολλανδική Κυβέρνηση ερμηνεία θα πρέπει να απορριφθεί. Μολονότι από το άρθρο 249 ΕΚ προκύπτει ότι οι οδηγίες έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα μόνον όσον αφορά τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, αφήνοντας στα κράτη μέλη την επιλογή των μέσων, εντούτοις η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών εξαρτάται στην πραγματικότητα από τη διατύπωση των οδηγιών. Τούτο επιβεβαιώθηκε με την πρόσφατη απόφαση της 18ης Ιουνίου 2002, Επιτροπή κατά Γαλλίας¹⁰, με την οποία το Δικαστήριο, αφού υπενθύμισε ότι η οδηγία αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών, έκρινε ότι:

«Ωστόσο, η κοινοτική νομοθετική πρακτική αποδεικνύει ότι μπορούν να υφίστανται μεγάλες διαφορές ως προς το είδος των υποχρεώσεων που οι οδηγίες επιβάλλουν στα κράτη μέλη και επομένως ως προς τα αποτελέσματα που πρέπει να επιτευχθούν»¹¹.

¹⁰ — C-60/01, Συλλογή 2002, σ. I-5679.

¹¹ — Σκέψη 25.

33. Ως εκ τούτου, η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών είναι ευρύτερη όταν η οδηγία περιορίζεται στον καθορισμό των επιδιωκόμενων στόχων χωρίς να προβλέπει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Αντιθέτως, η διακριτική ευχέρεια περιορίζεται σημαντικά, ενδεχομένως μάλιστα δεν υφίσταται, όταν ο κοινοτικός νομοθέτης καθορίζει, με το ίδιο το κείμενο της οδηγίας, τα μέσα που πρέπει να χρησιμοποιηθούν¹².

34. Έχω τη γνώμη ότι το παράρτημα III, 1, 2), της οδηγίας δεν αφήνει στα κράτη μέλη την επιλογή των μέσων που πρέπει να εφαρμοστούν προκειμένου να αποφευχθεί η ρύπανση κατά τα χρονικά διαστήματα απαγορεύσεως της διασποράς, αλλά προβλέπει ότι οι στόχοι πρέπει να επιτευχθούν μέσω του καθορισμού της χωρητικότητας των δοχείων αποθηκεύσεως. Μόνον τα μέτρα καθορισμού της χωρητικότητας των δοχείων αποθηκεύσεως συνιστούν, κατά συνέπεια, ορθή μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη.

35. Επιβάλλεται να επισημανθεί, εξάλλου, ότι η ερμηνεία της Ολλανδικής Κυβερνήσεως καθιστά κενό περιεχομένου το δεύτερο μέρος του παραρτήματος III, 1, σημείο 2), της οδηγίας. Η διάταξη αυτή ορίζει ότι η χωρητικότητα των δοχείων μπορεί να είναι μικρότερη από τη χωρητικότητα που απαιτείται για

αποθήκευση κατά τη διάρκεια της μακρότερης περιόδου απαγορεύσεως της διασποράς, αν μπορεί να αποδειχθεί στην αρμόδια αρχή ότι κάθε πλεονάζουσα ποσότητα κοπριάς πέραν από όση χωρούν τα δοχεία θα διατίθεται κατά τρόπο μη βλαπτικό για το περιβάλλον.

36. Όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διατάξεως αυτής, η οδηγία εκκινεί από την αρχή ότι η χωρητικότητα των δοχείων υπερβαίνει τη χωρητικότητα που απαιτείται για αποθήκευση κατά τη διάρκεια της μακρότερης περιόδου απαγορεύσεως της διασποράς. Μόνον κατ' εξαίρεση μπορούν οι γεωργοί να έχουν μικρότερη αποθηκευτική ικανότητα, υπό τις προϋποθέσεις της μη βλαπτικής για το περιβάλλον διαθέσεως και της χορηγώσεως ατομικής άδειας από την αρμόδια αρχή.

37. Η ερμηνεία της Ολλανδικής Κυβερνήσεως ανάγει την εξαίρεση σε αρχή επιβαλλόμενη από τη διάταξη αυτή και καταργεί την υποχρέωση που απορρέει από το πρώτο σκέλος της διατάξεως αυτής. Για την τήρηση της οδηγίας θα αρκούσε η μη βλαπτική για το περιβάλλον διάθεση της κόπρου. Τούτο δεν μπορεί να γίνει δεκτό.

38. Επιπλέον, η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η οδηγία δεν απαιτεί να εκτιμάται η αποθηκευτική ικανότητα στο επίπεδο της κάθε γεωργικής εκμεταλλεύσεως χωριστά και εκτιμά ότι αρκεί να είναι η αποθηκευτική ικανότητα γενικώς επαρκής

12 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Νοεμβρίου 1989, C-360/88, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1989, σ. 3803 της 8ης Δεκεμβρίου 1989, C-329/88, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1989, σ. 4159 της 14ης Ιουλίου 1993, C-56/90, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1993, σ. I-4109, σκέψεις 42 έως 44 της 29ης Απριλίου 1999, C-293/97, Standley κ.λπ., Συλλογή 1999, σ. I-2603, σκέψεις 37 έως 39 της 8ης Ιουνίου 1999, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-198/97, Συλλογή 1999, σ. I-3257, σκέψη 35 της 9ης Νοεμβρίου 1999, C-365/97, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1999, σ. I-7773, σκέψεις 67 και 68 της 25ης Μαΐου 2000, C-307/98, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 2000, σκέψη 51 της 19ης Μαρτίου 2002, C-268/00, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 2002, σ. I-2995, σκέψεις 12 έως 14, και προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψεις 26 έως 29.

για την αποθήκευση της κόπρου κατά τη διάρκεια της μακρότερης περιόδου απαγορεύσεως της διασποράς.

λειψε να περιλάβει στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως μέτρα περιορισμού της διασποράς, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του παραρτήματος ΙΙΙ, 1, σημείο 3), της οδηγίας. Η Επιτροπή χωρίζει τον λόγο αυτό σε τέσσερα σκέλη που αφορούν:

39. Συναφώς, αρκεί να υπομνησθεί ότι η οδηγία απαιτεί να περιλαμβάνουν τα προγράμματα δράσεως μέτρα «δεσμευτικά για τον καθορισμό» της χωρητικότητας των δοχείων. Η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν ισχυρίζεται καν ότι η χωρητικότητα καθορίσθηκε, έστω και συνολικώς, αλλά περιορίζεται να επισημάνει ότι στις Κάτω Χώρες υφίσταται, «στην πράξη», επαρκής αποθηκευτική ικανότητα. Πάντως, ενόψει της διατυπώσεως και των στόχων της οδηγίας, η ύπαρξη στην πράξη επαρκούς αποθηκευτικής ικανότητας δεν είναι σε θέση να αντικαταστήσει τα μέτρα που καθορίζουν τη χωρητικότητα των δοχείων και διασφαλίζουν την τήρηση των προβλεπόμενων από την οδηγία ορίων.

— το γεγονός ότι τα όρια απωλειών δεν είναι συμβατά με την οδηγία·

— το γεγονός ότι το ύψος των προβλεπόμενων ορίων απωλειών δεν είναι συμβατό με την οδηγία·

40. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, παραλείποντας να περιλάβει στα προγράμματα δράσεως κανόνες σχετικούς με τη χωρητικότητα των δοχείων αποθηκεύσεως κοπριάς, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από τις διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 4, στοιχείο α', σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙΙ, 1, σημείο 2), της οδηγίας.

— το γεγονός ότι δεν ελήφθη υπόψη το ισοζύγιο της μετατροπής των αποθεμάτων οργανικού αζώτου του εδάφους σε ανόργανες ουσίες·

— το γεγονός ότι δεν ελήφθη υπόψη η εισροή αζώτου από τους αζωτοδεσμευτικούς οργανισμούς που υπάρχουν στο έδαφος.

IV — Επί του τρίτου λόγου προσφυγής

41. Με τον λόγο αυτό η Επιτροπή προσάπτει στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών ότι παρέ-

42. Τα τέσσερα αυτά σκέλη θα εξετασθούν με την προαναφερθείσα σειρά.

Α — Επί του συμβατού των ορίων απωλειών

43. Η Ολλανδική Κυβέρνηση αμφισβητεί το παραδεκτό του σκέλους αυτού. Επομένως, το ζήτημα αυτό θα εξετασθεί προτού προβώ σε εξέταση επί της ουσίας.

1. Επί του παραδεκτού

α) Επιχειρήματα των διαδίκων

44. Η Ολλανδική Κυβέρνηση εκτιμά ότι η αιτίαση που αντλείται από το μη συμβατό των ορίων απωλειών με την οδηγία δεν είναι παραδεκτή. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υπενθυμίζει ότι, κατά πάγια νομολογία, η προσφυγή πρέπει να στηρίζεται στις ίδιες αιτιάσεις που περιέχονται στην αιτιολογημένη γνώμη και ότι η διαδικασία προ της ασκήσεως της προσφυγής σκοπό έχει να δώσει στο οικείο κράτος μέλος τη δυνατότητα να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο και να αμυνθεί έναντι των αιτιάσεων της Επιτροπής. Εντούτοις, εν προκειμένω, η Επιτροπή περιορίστηκε κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προ της ασκήσεως της προσφυγής να ασκήσει κριτική στο ύψος των εφαρμοζόμενων ορίων απωλειών. Η αιτίαση που αντλείται από το μη συμβατό των ορίων απωλειών προβλήθηκε για πρώτη φορά με το δικόγραφο της προσφυγής.

45. Η Επιτροπή αμφισβητεί τα επιχειρήματα αυτά.

β) Εκτίμηση

46. Κατά πάγια νομολογία, το αντικείμενο της ασκηθείσας δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ προσφυγής οριοθετείται κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, η οποία προβλέπεται από την παράγραφο 1 της διατάξεως αυτής. Συνεπώς, η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή πρέπει να στηρίζονται σε ταυτόσημες αιτιάσεις¹³. Πάντως, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η αναγκαία αυτή προϋπόθεση δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να βαίνει μέχρι του σημείου της επιβολής απόλυτης συμπτώσεως μεταξύ της διατυπώσεως του αντικειμένου της διαφοράς με την αιτιολογημένη γνώμη και των αιτημάτων της προσφυγής, εφόσον το αντικείμενο της διαφοράς δεν διευρύνθηκε ή τροποποιήθηκε¹⁴.

47. Φρονώ ότι, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, η Επιτροπή δεν τροποποίησε το αντικείμενο της διαφοράς, όπως αυτό είχε καθορισθεί με την αιτιολογημένη γνώμη.

13 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 17ης Νοεμβρίου 1992, C-157/91, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1992, σ. I-5899, σκέψη 17· της 22ας Ιουνίου 1993, C-243/89, Συλλογή 1993, σ. I-3353, σκέψη 13· της 12ης Ιανουαρίου 1994, C-296/92, σ. I-12, σκέψη 11, και της 10ης Σεπτεμβρίου 1996, C-11/95, σ. I-4115, σκέψη 73.

14 — Απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1997, C-279/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1997, σ. I-4743, σημείο 25.

48. Πράγματι, με την αιτιολογημένη γνώμη η Επιτροπή υπενθύμισε, κατ' αρχάς, ότι σύμφωνα με το παράρτημα III, 1, σημείο 3), της οδηγίας τα μέτρα που πρέπει να περιλαμβάνονται στα προγράμματα δράσεως πρέπει να στηρίζονται στην ισορροπία μεταξύ των προβλεπομένων αναγκών των καλλιιεργειών σε άζωτο και της εισρέουσας ποσότητας αζώτου. Στη συνέχεια, προσήψε στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών:

«[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. Προσέθεσε δε ότι:

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

50. Επομένως, η Επιτροπή προσήψε στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών ότι το ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως δεν περιελάμβανε μέτρα που διασφαλίζουν ότι η διασπορά στηρίζεται σε μια ισορροπία και εκτίμησε ότι οι επιτρεπόμενες κατά την ολλανδική νομοθεσία απώλειες συνιστούν παραβίαση της

προβλεπόμενης από την οδηγία απαιτήσεως ισορροπίας. Κατά συνέπεια, ήδη με την αιτιολογημένη γνώμη γινόταν μνεία στο μη συμβατό των ορίων απωλειών.

51. Πάντως, ο τρίτος λόγος προσφυγής περιλαμβάνει την ίδια αιτίαση, ήτοι την έλλειψη από το πρόγραμμα δράσεως κανόνων περιορισμού της διασποράς λιπασμάτων βάσει ισορροπίας μεταξύ των εισροών και εκροών αζώτου. Η Επιτροπή προσάπτει στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών ότι το προβλεπόμενο από τον Meststoffenwet σύστημα δεν στηρίζεται σε ισορροπία και ότι επιτρέπει απώλειες αζώτου στο περιβάλλον. Η μόνη διαφορά μεταξύ της αιτιολογημένης γνώμης και της προσφυγής έγκειται στο ότι με την αιτιολογημένη γνώμη η Επιτροπή συστηματοποίησε, για λόγους σαφήνειας, τα προβληθέντα επιχειρήματα και τα κατέταξε υπό διαφορετικούς τίτλους.

52. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι η προβληθείσα από την Ολλανδική Κυβέρνηση ένσταση απαραδέκτου δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

2. Επί της ουσίας

α) Επιχειρήματα των διαδίκων

53. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η οδηγία προβλέπει ότι τα προγράμματα δράσεως

15 — Σημείο 19.

16 — Σημείο 20.

πρέπει να περιλαμβάνουν κανόνες σχετικούς με τον περιορισμό της διασποράς λιπασμάτων. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η οδηγία επιτάσσει οι κανόνες αυτοί να προβλέπουν όρια εισροής ή όρια χρήσεως, ήτοι όρια καθορισμού των ανώτατων ποσοτήτων λιπασμάτων που μπορούν να διασπαρθούν στο έδαφος. Το επίπεδο των ανώτατων αυτών ποσοτήτων πρέπει να διασφαλίζει μια ισορροπία μεταξύ των εισροών και εκροών αζώτου.

57. Η Ολλανδική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι είχε πάντοτε επίγνωση του γεγονότος ότι, υιοθετώντας το καθεστώς MINAS, επέλεξε «διαφορετική οδό», αλλά εκτιμά ότι η οδός αυτή δεν είναι ασύμβατη με την οδηγία.

β) Εκτίμηση

54. Πάντως, η ολλανδική ρύθμιση δεν περιλαμβάνει όρια χρήσεως, αλλά όρια απωλειών. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τούτο δεν είναι συμβατό με την οδηγία.

58. Επιβάλλεται να υπομνησθεί η διατύπωση του παραρτήματος III, 1, 3), της οδηγίας. Η διάταξη αυτή προβλέπει:

55. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο επιδιωκόμενος με την οδηγία «περιορισμός της διασποράς λιπασμάτων» μπορεί να επιτευχθεί με διάφορες μεθόδους και ότι η εφαρμογή ορίων απωλειών συνιστά ορθή μέθοδο περιορισμού της διασποράς λιπασμάτων.

«1. Τα μέτρα [που πρέπει να περιέχονται στα προγράμματα δράσεως] θα περιλαμβάνουν κανόνες σχετικούς με:

[...]

56. Η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το παράρτημα III, σημείο 1, 3), της οδηγίας προβλέπει δύο σημεία αναφοράς στα οποία μπορούν να στηριχθούν οι κανόνες περί περιορισμού της διασποράς: η εισροή αζώτου και η ισορροπία μεταξύ της εισροής αζώτου και των αναγκών σε άζωτο. Η Ολλανδική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι το παρόν ολλανδικό σύστημα στηρίζεται στο δεύτερο σημείο αναφοράς. Υποστηρίζει ότι η απώλεια αζώτου συνιστά έναν κανόνα κατάλληλο για τη μέτρηση των επιπτώσεων των αζωτούχων ενώσεων στο περιβάλλον.

3) τον περιορισμό της ποσότητας λιπασματος που επιτρέπεται να διασπείρεται στο έδαφος [...]

[...]

[...] και βάσει της ισορροπίας μεταξύ:

μέσα μεταφοράς μιας οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη εξαρτάται από τη διατύπωση των οδηγιών.

- i) των προβλεπομένων αναγκών των καλλιέργειών σε άζωτο

και

- ii) της ποσότητας αζώτου που διατίθεται για τις καλλιέργειες από το έδαφος και από τη λίπανση [...]».

61. Επομένως, επιβάλλεται να εξετασθεί αν, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, το παράρτημα III, 1, σημείο 3), της οδηγίας επιβάλλει τη θέσπιση ορίων χρήσεως ή αν, αντιθέτως, δεν απαιτεί συγκεκριμένο είδος ορίων, με αποτέλεσμα κάθε σύστημα που περιορίζει, άμεσα ή έμμεσα, τη διασπορά να συνιστά ορθή μεταφορά της οδηγίας.

62. Κατά την άποψή μου, η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη να περιλαμβάνουν στα προγράμματα δράσεως όρια χρήσεως που να περιορίζουν άμεσα τη διασπορά λιπασμάτων.

59. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η διάταξη αυτή υποχρεώνει τα κράτη μέλη να θεσπίσουν όρια χρήσεως που να καθορίζουν ευθέως την ποσότητα λιπάσματος που επιτρέπεται να διασπείρεται στο έδαφος. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι η οδηγία δεν υποδεικνύει ποιο σύστημα πρέπει να υιοθετηθεί και ότι τα όρια απωλειών είναι σε θέση να διασφαλίσουν την τήρηση των στόχων της οδηγίας.

63. Πρώτον, το παράρτημα III, 1, σημείο 3), της οδηγίας προβλέπει ότι τα μέτρα των προγραμμάτων δράσεως πρέπει να περιλαμβάνουν κανόνες *σχετικούς* με τον περιορισμό της διασποράς. Εντούτοις, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι διατάξεις του καθεστώτος MINAS δεν περιλαμβάνουν κανόνες *σχετικούς* με τον περιορισμό της διασποράς, αλλά με τις απώλειες αζώτου στο περιβάλλον.

60. Όπως ήδη επισημάνθηκε, το Δικαστήριο υπενθύμισε προσφάτως με την προαναφερθείσα απόφασή του Επιτροπή κατά Γαλλίας¹⁷ ότι η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών ως προς τον τρόπο και τα

64. Δεύτερον, φρονώ ότι η απαίτηση του παραρτήματος III, 2, της οδηγίας σύμφωνα με την οποία τα μέτρα των προγραμμάτων δράσεως πρέπει να διασφαλίζουν ότι η δια-

17 — Σκέψεις 25 επ.

σπειρόμενη ποσότητα κόπρου δεν υπερβαίνει ένα ορισμένο όριο, είναι δυνατό να τηρείται μόνο μέσω ορίων χρήσεως. Τα όρια απωλειών μπορούν, βεβαίως, να περιορίζουν εμμέσως τη διασπορά λιπασμάτων, δεν είναι, όμως, σε θέση να περιορίζουν τη χρήση συγκεκριμένου είδους λιπασμάτων.

65. Την ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνει η εξέταση των στόχων της οδηγίας.

66. Η οδηγία αποβλέπει, σύμφωνα με το άρθρο 1, στη μείωση της ρυπάνσεως των υδάτων και στην πρόληψη της περαιτέρω ρυπάνσεως. Με την προαναφερθείσα απόφαση Standley κ.λπ.¹⁸, το Δικαστήριο έκρινε ότι η οδηγία αποβλέπει στη θέσπιση των αναγκαίων μέτρων ώστε να διασφαλίζεται, εντός της Κοινότητας, η προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση που προέρχεται από γεωργικές χρήσεις. Ενόψει του στόχου αυτού, τα όρια χρήσεως είναι καταλληλότερα από τα όρια απωλειών για τη μείωση και την πρόληψη της ρυπάνσεως. Πράγματι, διαθέτουν δύο πλεονεκτήματα ενόψει των στόχων της οδηγίας:

- τα όρια χρήσεως αφορούν το στάδιο πριν την παραγωγή. Ως εκ τούτου, η υπέρβαση των ορίων χρήσεως μπορεί, ενδεχομένως, να δικαιολογηθεί λόγω ειδικών περιστάσεων (παραδείγματος

χάριν, χαμηλό επίπεδο βροχοπτώσεων, εξαιρετική ανάγκη των καλλιεργειών σε άζωτο), με αποτέλεσμα η ρύπανση να μπορεί να αποφευχθεί. Αντιθέτως, τα όρια απωλειών αφορούν ένα στάδιο μεταγενέστερο του κύκλου του άζωτου και κάθε υπέρβασή τους συμβάλλει κατ' ανάγκην στην πρόκληση ρυπάνσεως. Ο υπαίτιος κάτοχος γεωργικής εκμεταλλεύσεως θα καταβάλει, βεβαίως, ένα τέλος, τούτο, όμως, δεν θα εξαλείψει την προκληθείσα ρύπανση¹⁹, και

- η τήρηση των ορίων χρήσεως είναι μια υπόθεση σαφής και απλή για τους κατόχους γεωργικών εκμεταλλεύσεων, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται κίνδυνος ρυπάνσεως σε περίπτωση σφάλματος κατά την εφαρμογή των ορίων αυτών. Αντιθέτως, τα όρια απωλειών υποχρεώνουν τους κατόχους γεωργικών εκμεταλλεύσεων να προβούν σε περίπλοκες εκτιμήσεις και υπολογισμούς, λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά της επίμαχης ευπρόσβλητης ζώνης και την ισορροπία μεταξύ των προβλεπόμενων αναγκών των καλλιεργειών σε άζωτο και του άζωτου που εισρέει στις καλλιεργείες από το έδαφος και τα λιπάσματα²⁰. Κάθε σφάλμα κατά τον υπολογισμό της ποσότητας λιπάσματος που μπορεί να διασπαρθεί ή κάθε μεταβολή των περιστάσεων που λαμβάνονται υπόψη²¹ συνεπάγεται απώλειες άζωτου στο περιβάλλον.

19 — Η ερμηνεία αυτή είναι, εξάλλου, σύμφωνη με το άρθρο 174 ΕΚ, το οποίο προβλέπει ότι η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στην αρχή της επανορθώσεως των καταστροφών του περιβάλλοντος κατά προτεραιότητα στην πηγή. Με τις προτάσεις του στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας (απόφαση της 14ης Μαρτίου 2002, C-161/00, Σύλλογος 2002, σ. I-2753, σκέψη 51), ο γενικός εισαγγελέας Geelhoed παρέπεμψε στη διάταξη αυτή, τονίζοντας ότι η πάλη κατά της ρυπάνσεως των υδάτων από τα νιτρώδη ιόντα πρέπει να αρχίζει το νωρίτερο δυνατόν.

20 — Εξειδικευμένες μελέτες επιβεβαιώνουν τις δυσχέρειες της εκτιμήσεως αυτής. Βλ. Black, J., «A study of Manure Management in Pig production», Spring 1999, http://res2.agr.ca/initiatives/manurenet/download/black_nuffield.pdf (σ. 18).

21 — Παραδείγματος χάριν, ένα εξαιρετικώς υψηλό επίπεδο βροχοπτώσεων.

67. Τέλος, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση αναγνώρισε ότι είχε επίγνωση της «διαφορετικής οδού» που επέλεξε μέσω του καθεστώτος MINAS και του γεγονότος ότι το καθεστώς αυτό δεν «απορρέει» άμεσα από το παράρτημα ΙΙΙ, 1, σημείο 3), της οδηγίας²². Το γεγονός ότι μπορεί να εκπληρώσει τους στόχους της οδηγίας δεν αρκεί, δεδομένου ότι, όπως επισημάνθηκε, η ίδια η οδηγία προβλέπει τα μέτρα που πρέπει να εφαρμοστούν για την επίτευξη των στόχων αυτών.

Υ — Επί του τέταρτου λόγου προσφυγής

Α — Επιχειρήματα των διαδίκων

70. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι τα μέτρα που πρέπει να περιλαμβάνονται στα προγράμματα δράσεως οφείλουν να διασφαλίζουν ότι, για κάθε γεωργική ή κτηνοτροφική μονάδα, η ποσότητα κόπρου που προστίθεται κάθε χρόνο στο έδαφος δεν υπερβαίνει τα 170 χιλιογραμμάρια αζώτου ανά εκτάριο ή τα 210 χιλιογραμμάρια κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος δράσεως.

71. Στη συνέχεια, οι διάδικοι εξετάζουν χωριστά το καθεστώς που εφαρμόζεται στις εκμεταλλεύσεις που υποχρεούνται σε δήλωση και το καθεστώς που εφαρμόζεται στις λοιπές εκμεταλλεύσεις.

1. Εκμεταλλεύσεις που υποχρεούνται σε δήλωση

72. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι τα εθνικά μέτρα για τη μεταφορά του παραρτήματος ΙΙΙ, 2, της οδηγίας στο ολλανδικό δίκαιο είναι τα όρια απωλειών του καθεστώτος MINAS. Σύμφωνα με την Επιτροπή, το καθεστώς αυτό δεν είναι συμβατό με την οδηγία, η οποία απαιτεί όρια χρήσεως βασιζόμενα σε μια ισορροπία μεταξύ εισροών και εκροών.

68. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, παραλείποντας να περιλάβει στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως κανόνες χρήσεως για τον περιορισμό της διασποράς λιπασμάτων, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 5, παράγραφος 4, στοιχείο α', σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙΙ, 1, σημείο 3), της οδηγίας.

Β — Επί των λοιπών σκελών

69. Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που προτείνω για το πρώτο σκέλος του λόγου αυτού, τα λοιπά σκέλη καθίστανται άνευ αντικειμένου.

²² — Υπόμνημα ανταπαντήσεως (σημείο 74).

73. Η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι οι διαλαμβανόμενες στο παράρτημα III, 2, της οδηγίας ποσότητες δεν συνιστούν όριο χρήσεως, αλλά αποσκοπούν μόνο στον καθορισμό του αποτελέσματος που πρέπει να έχουν τα προβλεπόμενα από τα προγράμματα δράσεως μέτρα. Διάφορα καθεστώτα είναι πιθανά, μεταξύ των οποίων και το καθεστώς MINAS.

74. Η Ολλανδική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι η χρήση κόπρου στις Κάτω Χώρες είναι περιορισμένη λόγω των ορίων που εφαρμόζονται στον τομέα των φωσφορικών αλάτων. Υποστηρίζει ότι τα όρια αυτά περιορίζουν τη χρήση κόπρου και, κατά συνέπεια, την ποσότητα αζώτου που διασπείρεται ή καταχώνεται στο έδαφος με τα λιπάσματα. Η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι τα εφαρμοζόμενα στα φωσφορικά άλατα όρια μπορούν ευχερώς να μετατραπούν σε ποσότητες αζώτου μέσω της σχέσεως αζώτου προς φωσφορικά άλατα.

75. Η Ολλανδική Κυβέρνηση διευκρινίζει, εν συνεχεία, τη μέθοδο υπολογισμού, μέσω των ορίων απωλειών φωσφορικών αλάτων, της διασπειρόμενης στις Κάτω Χώρες ποσότητας αζώτου. Από τους υπολογισμούς αυτούς προκύπτει ότι η ποσότητα αζώτου που μπορεί να διασπαρθεί στα καλλιεργούμενα εδάφη ισούται με 210 χιλιογραμμάρια αζώτου ανά εκτάριο και συμπίπτει με την προβλεπόμενη από την οδηγία ποσότητα για το πρώτο πρόγραμμα δράσεως. Αντιθέτως, η Ολλανδική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι, για τους τόπους βοσκής, η ποσότητα αζώτου που μπορεί να διασπαρθεί στις Κάτω Χώρες, ήτοι 300 χιλιογραμμάρια ανά εκτάριο, υπερβαίνει το επιτρεπόμενο από την οδηγία όριο των 210 χιλιογραμμάτων ανά εκτάριο και υποστηρίζει ότι δεν ενημέρωσε, εντούτοις, την Επιτροπή για την πρόθεσή της να επιτρέψει την ποσότητα αυτή διότι εκτίμησε, κατά τον χρόνο εκείνο, ότι μια διαφορετική

εφαρμογή της οδηγίας ήταν αποδεκτή, υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι στόχοι αυτής.

2 Εκμεταλλεύσεις που εξαιρούνται από την υποχρέωση δηλώσεως

76. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι τα όρια που εφαρμόζονται στις εκμεταλλεύσεις που εξαιρούνται από την υποχρέωση δηλώσεως είναι όρια χρήσεως, όπως απαιτείται από την οδηγία. Προσάπτει, εντούτοις, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών ότι τα όρια αυτά καθορίζουν την ανώτατη ποσότητα φωσφορικών αλάτων που μπορεί να περιέχεται στη διασπειρόμενη κόπρη. Εκτιμά ότι η οδηγία απαιτεί τα επίμαχα όρια να καθορίζουν την ανώτατη ποσότητα αζώτου που μπορεί να περιέχεται στη διασπειρόμενη κόπρη.

77. Στη συνέχεια, η Επιτροπή αμφισβητεί το σύστημα μετατροπής της Ολλανδικής Κυβερνήσεως για τον υπολογισμό της ποσότητας αζώτου που μπορεί να περιέχεται στη διασπειρόμενη κόπρη σύμφωνα με τα ολλανδικά όρια περί φωσφορικών αλάτων. Ισχυρίζεται ότι το σύστημα αυτό δεν είναι σε θέση να διασφαλίσει την τήρηση των προβλεπόμενων από την οδηγία ποσοτήτων. Με το υπόμνημά της απαντήσεως, προσθέτει ότι αν το Βασίλειο των Κάτω Χωρών επιθυμεί να θεσπίσει όρια για τον περιορισμό της εισροής φωσφορικών αλάτων αντί ορίων εισροής αζώτου, οφείλει, τουλάχιστον, να προβάλει μια πειστική επιχειρηματολογία.

78. Η Ολλανδική Κυβέρνηση επαναλαμβάνει την άποψή της, σύμφωνα με την οποία τα όρια περί φωσφορικών αλάτων είναι σε θέση να περιορίσουν την εισροή αζώτου. Διευκρινίζει ότι από τη μετατροπή των ορίων χρήσεως φωσφορικών αλάτων σε όρια χρήσεως αζώτου προκύπτει ότι η ποσότητα αζώτου που μπορούσε να διασπαρθεί επί των καλλιεργούμενων εδαφών στις Κάτω Χώρες κατά τα έτη 1998 και 1999 δεν είναι ασύμβατη με την επιτρεπόμενη από την οδηγία ποσότητα για το χρονικό διάστημα από 20 Δεκεμβρίου 1998 έως 20 Δεκεμβρίου 2002. Εκτιμά ότι η επιτρεπόμενη για τους τόπους βοσκής ποσότητα, η οποία είναι μεγαλύτερη του ορίου των 210 χιλιογραμμαρίων ανά εκτάριο, δικαιολογείται λόγω του υψηλού ποσοστού απορροφήσεως του αζώτου στους τόπους βοσκής στις Κάτω Χώρες και λόγω της μεταβάσεως από το καθεστώς των ορίων χρήσεως στο καθεστώς των ορίων απωλειών.

B — Εκτίμηση

79. Για την εξέταση του λόγου αυτού, θα υιοθετήσω τη διάκριση που ακολουθούν οι διάδικοι μεταξύ των δύο καθεστώτων που υφίστανται στις Κάτω Χώρες: του καθεστώτος για τις εκμεταλλεύσεις που υποχρεούνται σε δήλωση και αυτού για τις εκμεταλλεύσεις που εξαιρούνται από την υποχρέωση αυτή²³.

80. Προτού εξετασθούν τα επιχειρήματα των διαδίκων, επιβάλλεται να καθορισθεί το

αντικείμενο της συζητήσεως. Οι διάδικοι επιχειρηματολόγησαν επί του συμβατού με την οδηγία των εφαρμοστέων ολλανδικών μέτρων για το χρονικό διάστημα 2000-2003. Πάντως, το αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας, όπως καθορίσθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη και με την προσφυγή, αφορά το συμβατό με την οδηγία του πρώτου ολλανδικού προγράμματος δράσεως για το χρονικό διάστημα 1995-1999. Συνεπώς, τα μέτρα για τα έτη 2000 έως 2003, τα οποία αντιστοιχούν στο δεύτερο πρόγραμμα δράσεως, δεν θα εξετασθούν.

1. Εκμεταλλεύσεις που υποχρεούνται σε δήλωση

81. Οι εκμεταλλεύσεις αυτές υπόκεινται στο καθεστώς MINAS και στα προβλεπόμενα από αυτό όρια απωλειών.

82. Στα πλαίσια του τρίτου λόγου προσφυγής διαπιστώσαμε ότι τα όρια απωλειών δεν συνιστούν ορθή μεταφορά της επιτάσσουσας όρια χρήσεως οδηγίας. Έχω τη γνώμη ότι από το γεγονός αυτό προκύπτει ότι ο τέταρτος λόγος καθίσταται άνευ αντικειμένου ως προς το συμβατό του καθεστώτος για τις εκμεταλλεύσεις που υποχρεούνται σε δήλωση με το παράρτημα III, 2, της οδηγίας.

83. Πράγματι, το παράρτημα III, 1, της οδηγίας προβλέπει τα μέτρα που πρέπει να περιλαμβάνονται στα προγράμματα δρά-

²³ — Στο σημείο 4 του υπομνήματός της ανταπάντησεως, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο λόγος αυτός είναι απαράδεκτος, διότι διαφέρει ουσιωδώς από την αίτηση που προβλήθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη. Συναφώς, αρχίζει διαπίστωση ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν επισημαίνει πού έγκειται η διαφορά μεταξύ του τέταρτου λόγου προσφυγής και της αιτιάσεως που προβλήθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη.

σεως των κρατών μελών και το παράρτημα III, 2, τις συνέπειες που πρέπει να έχουν τα μέτρα αυτά για τη διασπορά κόπρου. Το εν λόγω παράρτημα III, 2, προβλέπει ότι «τα μέτρα αυτά εξασφαλίζουν ότι, για κάθε γεωργική ή κτηνοτροφική μονάδα, η ποσότητα κόπρου που προστίθεται κάθε χρόνο στο έδαφος [...] δεν υπερβαίνει μια καθορισμένη ποσότητα ανά εκτάριο [...]»²⁴.

84. Φρονώ ότι η ανάλυση του συμβατού των εθνικών μέτρων μεταφοράς της οδηγίας με το παράρτημα III, 2, επιτάσσει κατ' ανάγκην τα μέτρα που περιλαμβάνονται από τα κράτη μέλη στα προγράμματα δράσεως να είναι οπωσδήποτε τα απαριθμούμενα στο παράρτημα III, 1, της οδηγίας.

85. Επομένως, λαμβανομένης υπόψη της εκτιμήσεώς μου ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, υιοθετώντας το καθεστώς MINAS, παρέβη την υποχρέωσή του να περιλάβει στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως τα μέτρα που προβλέπονται στο παράρτημα III, 1, της οδηγίας, δεν απαιτείται να εξετασθεί αν το εν λόγω καθεστώς είναι σε θέση να διασφαλίσει την τήρηση των ορίων διασποράς κόπρου που προβλέπονται στο παράρτημα III, σημείο 2, της οδηγίας.

2. Εκμεταλλεύσεις που εξαιρούνται από την υποχρέωση δηλώσεως

86. Τα όρια που εφαρμόζονταν στις εκμεταλλεύσεις που απήλυναν μέχρι 1ης Ια-

νουαρίου της παρεκκλίσεως από την υποχρέωση δηλώσεως ήταν όρια χρήσεως όπως τα απαιτούμενα από την οδηγία.

87. Εντούτοις, η Επιτροπή αμφισβητεί τα όρια αυτά από δύο απόψεις. Αφενός, προσάπτει στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών ότι θέσπισε όρια που περιορίζουν την εισροή φωσφορικών αλάτων, ενώ η οδηγία απαιτεί τα όρια περιορισμού της διασποράς να αφορούν το άζωτο και, αφετέρου, ισχυρίζεται ότι τα προβλεπόμενα στις Κάτω Χώρες όρια επιτρέπουν τη διασπορά ποσότητας κόπρου που υπερβαίνει τα όρια αζώτου της οδηγίας.

88. Ως προς το πρώτο σημείο, δεν συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής ότι η οδηγία επιτάσσει τα μέτρα περιορισμού της διασποράς κόπρου να αφορούν οπωσδήποτε το άζωτο.

89. Το παράρτημα III, 2, της οδηγίας περιορίζεται στην επισήμανση ότι τα μέτρα του παραρτήματος III, 1, πρέπει να διασφαλίζουν ότι η ποσότητα κόπρου που προστίθεται κάθε χρόνο στο έδαφος ανά εκτάριο δεν περιέχει περισσότερο από 170 χιλιογραμμάρια αζώτου. Η οδηγία δεν απαιτεί τα όρια να κάνουν ρητή μνεία στην ποσότητα αζώτου που μπορεί να διασπαρθεί. Αρκεί τα μέτρα, ανεξαρτήτως περιεχομένου και διατυπώσεως, να έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της διασποράς κόπρου, λαμβανομένων υπόψη των προβλεπόμενων από την οδηγία ορίων.

24 — Η υπογράμμιση δική μου.

90. Αντιθέτως, στην περίπτωση που το Βασίλειο των Κάτω Χωρών επιλέγει να περιορίσει τη διασπορά κόπρου μέσω ορίων εισροής φωσφορικών αλάτων, τα όρια αυτά πρέπει να είναι σε θέση να διασφαλίσουν ότι τηρείται το ανώτατο όριο εισροής αζώτου κατά το παράρτημα III, 2. Επομένως, επιβάλλεται να εξετασθεί αν η μέθοδος μετατροπής της Ολλανδικής Κυβερνήσεως είναι σε θέση να διασφαλίσει ότι η ποσότητα κόπρου που επιτρέπεται βάσει των ορίων περί φωσφορικών αλάτων δεν περιέχει, έστω περιστασιακά²⁵, ποσότητες αζώτου που υπερβαίνουν τις προβλεπόμενες από την οδηγία.

91. Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι υπολογισμοί της Ολλανδικής Κυβερνήσεως στηρίζονται σε μη αποδεικνυόμενους ισχυρισμούς, σε προσεγγίσεις και σε μέσους όρους. Ως εκ τούτου, δεν αποδεικνύεται ότι τα είδη κόπρου που λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό είναι πράγματι εκείνα που χρησιμοποιούνται στην πράξη. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι για τη χρησιμοποιούμενη στις καλλιέργειες κόπρο η σχέση αζώτου προς φωσφορικά άλατα είναι 2 και για τη χρησιμοποιούμενη στους τόπους βοσκής 2,5 κατά μέσο όρο, εντούτοις δεν προσκομίζει κανένα αποδεικτικό στοιχείο που να επιτρέπει στο Δικαστήριο να επαληθεύσει το βάσιμο των ισχυρισμών αυτών. Προτείνει μια σχέση αζώτου προς φωσφορικά άλατα για τη χρησιμοποιούμενη στους τόπους βοσκής κόπρο, η οποία δεν είναι παρά ένας μέσος όρος, γεγονός που συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η σχέση θα είναι μεγαλύτερη του μέσου όρου και, επομένως, ότι η ποσότητα αζώτου στην κόπρο που επιτρέπεται να

διασπαρθεί κατά την ολλανδική ρύθμιση θα υπερβαίνει την προτεινόμενη από την Ολλανδική Κυβέρνηση. Τέλος, ο υπολογισμός της Ολλανδικής Κυβερνήσεως στηρίζεται στην «πρακτική» των κατόχων γεωργικών εκμεταλλεύσεων στις Κάτω Χώρες, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει κάποιο υποχρεωτικό όριο που να διασφαλίζει ότι τα δεδομένα που λαμβάνονται υπόψη παραμένουν αμετάβλητα ή ότι ισχύουν για όλες τις ολλανδικές γεωργικές εκμεταλλεύσεις.

92. Επομένως, έχω τη γνώμη ότι η μέθοδος της Ολλανδικής Κυβερνήσεως για τη μετατροπή των ορίων περί φωσφορικών αλάτων σε όρια αζώτου δεν διασφαλίζει επαρκώς ότι η επιτρεπόμενη σύμφωνα με τα όρια περί φωσφορικών αλάτων ποσότητα κόπρου δεν περιέχει ποσότητα αζώτου υπερβαίνουσα το προβλεπόμενο από την οδηγία όριο²⁶.

93. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, μη διασφαλίζοντας ότι τα μέτρα του ολλανδικού προγράμματος δράσεως εξασφαλίζουν ότι, για κάθε γεωργική ή κτηνοτροφική μονάδα, η ποσότητα κόπρου που προστίθεται κάθε χρόνο στο έδαφος, είτε από ανθρώπους είτε από τα ίδια τα ζώα, δεν

26 — Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν υποθεθεί ότι οι μετατροπές της Ολλανδικής Κυβερνήσεως μπορούν να γίνουν δεκτές, τα εφαρμοζόμενα στις Κάτω Χώρες όρια εισροής δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της οδηγίας. Κατ' αρχάς, υπερβαίνουν την επιτρεπόμενη για το πρώτο πρόγραμμα δράσεως ποσότητα των 210 χλιογραμμιαρίων. Πράγματι, για τα καλλιεργούμενα εδάφη, το αποτέλεσμα της μετατροπής, λαμβανομένων υπόψη πάντοτε των προβλεπθέντων αριθμητικών μεγεθών, δεν είναι 200 χλιογραμμιαρία αζώτου ανά εκτάριο, όπως ισχυρίζεται η Ολλανδική Κυβέρνηση, αλλά 220 χλιογραμμιαρία αζώτου ανά εκτάριο. Όσον αφορά τους τόπους βοσκής, η Ολλανδική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι οι επιτρεπόμενες ποσότητες υπερβαίνουν το όριο των 210 χλιογραμμιαρίων αζώτου ανά εκτάριο.

25 — Παραδείγματος χάριν, λόγω σχέσεως αζώτου προς φωσφορικά άλατα διαφορετικής από τη ληφθείσα υπόψη κατά τον υπολογισμό από τις Κάτω Χώρες των αποδεκτών επιπέδων φωσφορικών αλάτων και της μετατροπής σε αζώτο.

υπερβαίνει την προβλεπόμενη από την οδηγία ποσότητα, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 5, παράγραφος 4, στοιχείο α', σε συνδυασμό με το παράρτημα III, 2, της οδηγίας.

— τους κανόνες σχετικά με τις μεθόδους διασποράς, προκειμένου να περιορισθούν οι απώλειες θρεπτικών στοιχείων στο νερό.

95. Θα εξετάσω τις αιτιάσεις κατά τη σειρά αυτή.

VI — Επί του πέμπτου λόγου προσφυγής

94. Η Επιτροπή προσάπτει στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών ότι δεν περιέλαβε στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως τα ακόλουθα μέτρα που πρέπει να περιέχονται στον κώδικα ορθής γεωργικής πρακτικής:

A — Η έλλειψη από το ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως κανόνων σχετικά με τις χρονικές περιόδους κατά τις οποίες δεν ενδείκνυται η διασπορά λιπασμάτων στο έδαφος

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

— τους κανόνες σχετικά με τις χρονικές περιόδους κατά τις οποίες δεν ενδείκνυται η διασπορά λιπασμάτων στο έδαφος·

— τους κανόνες σχετικά με τις προϋποθέσεις διασποράς λιπασμάτων σε εντόνως επιβλαβή εδάφη·

96. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι τα προγράμματα δράσεως πρέπει να περιλαμβάνουν, σύμφωνα με το παράρτημα II της οδηγίας, κανόνες σχετικούς με τις χρονικές περιόδους κατά τις οποίες δεν ενδείκνυται η διασπορά λιπασμάτων στο έδαφος, «εφόσον [οι κανόνες αυτοί] έχουν σημασία». Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι το ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως δεν περιλαμβάνει κανόνες για τα χημικά λιπάσματα.

— τους κανόνες σχετικά με τις προϋποθέσεις διασποράς λιπασμάτων στο έδαφος κοντά σε υδάτινα ρεύματα·

97. Η Επιτροπή εκτιμά ότι ο κανόνας αυτός έχει σημασία, κατά την έννοια του παραρτήματος II, A, της οδηγίας, διότι στις Κάτω

Χώρες υπάρχουν χρονικά διαστήματα κατά τα οποία η διασπορά λιπασμάτων είναι επιβλαβής και πρέπει, κατά συνέπεια, να θεωρηθεί ως μη ενδεικνυόμενη.

98. Η Ολλανδική Κυβέρνηση εκτιμά ότι τα προτεινόμενα από την Επιτροπή στοιχεία δεν είναι τα μόνα που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Υποστηρίζει ότι οι διατάξεις που καθορίζουν τις χρονικές περιόδους κατά τις οποίες δεν ενδείκνυται η διασπορά χημικών λιπασμάτων δεν έχουν σημασία για τις Κάτω Χώρες, διότι στα πλαίσια του καθεστώτος MINAS οι γεωργοί δεν θα χρησιμοποιήσουν λιπάσματα σε χρονική περίοδο κατά την οποία δεν ενδείκνυται η διασπορά ή η κατάχωση αυτών.

2. Εκτίμηση

99. Από τον φάκελο της υποθέσεως²⁷ προκύπτει ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση περιορίζεται στον ισχυρισμό ότι η θέσπιση διατάξεων σχετικών με τις χρονικές περιόδους κατά τις οποίες δεν ενδείκνυται η διασπορά είναι άνευ σημασίας για τις Κάτω Χώρες λόγω του ισχύοντος καθεστώτος MINAS.

100. Επομένως, τίθεται το ζήτημα ποια στοιχεία πρέπει να εξετασθούν προκειμένου να εκτιμηθεί η σημασία της θεσπίσεως των επίμαχων μέτρων.

101. Κατά την άποψή μου, η απαίτηση περί σημασίας πρέπει να συνδέεται με το σκέλος της διατάξεως που προβλέπει ότι οι κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής λαμβάνουν υποχρεωτικώς υπόψη «τις συνθήκες που επικρατούν στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας»²⁸. Επομένως, τα απαριθμούμενα στο παράρτημα αυτό μέτρα θα έχουν σημασία ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν σε κάθε περιοχή.

102. Φρονώ ότι η έκφραση «συνθήκες που επικρατούν» παραπέμπει, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, στις φυσικές, γεωλογικές και κλιματολογικές συνθήκες των διαφόρων περιοχών της Κοινότητας και όχι στις εθνικές ρυθμίσεις κάθε κράτους μέλους. Πράγματι, δεν μπορεί να ειπωθεί για μια ρύθμιση ότι «επικρατεί» σε μια περιοχή, αλλά ότι «εφαρμόζεται» σ' αυτή.

103. Η διατύπωση του παραρτήματος III, 1, σημείο 3), της οδηγίας ενισχύει την ερμηνεία αυτή. Η διάταξη αυτή προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να θεσπίζουν μέτρα περιορισμού της ποσότητας λιπάσματος που επιτρέπεται να διασπείρεται στο έδαφος στα πλαίσια της ορθής γεωργικής πρακτικής. Ως χαρακτηριστικά της ευπρόσβλητης ζώνης λαμβάνει υπόψη μόνον αντικειμενικά στοιχεία αφορώντα τα εδάφη, τη γεωργική τους χρήση και την κλιματολογία (τις εδαφολογικές συνθήκες, τον τύπο του εδάφους, την κλίση του, τη χρήση του εδά-

²⁷ — Ιδίως από το υπόμνημα αντιπροτάσεων (σημεία 201 έως 204).

²⁸ — Παράρτημα II, Α, της οδηγίας.

φους και των γεωργικών πρακτικών, συμπεριλαμβανομένων των συστημάτων αμειψισποράς, τις κλιματικές, βροχομετρικές και αρδευτικές συνθήκες). Επομένως, όταν η οδηγία απαιτεί να ληφθούν υπόψη οι συνθήκες ή τα χαρακτηριστικά των περιοχών ή των ευπρόσβλητων ζωνών, παραπέμπει στα χαρακτηριστικά των εδαφών ή στις κλιματολογικές συνθήκες της περιοχής και όχι σε άλλες συνθήκες που δεν έχουν φυσικές επιπτώσεις στην απώλεια νιτρικών ιόντων στο νερό.

104. Φρονώ, συνεπώς, ότι η σημασία των μέτρων του παραρτήματος II, Α, της οδηγίας πρέπει να εκτιμάται βάσει των γεωλογικών και κλιματολογικών χαρακτηριστικών κάθε περιοχής.

105. Πάντως, εν προκειμένω, η Επιτροπή διαπίστωσε, χωρίς να αντικρουσθεί συναφώς από την Ολλανδική Κυβέρνηση, ότι η κλιματολογική κατάσταση στις Κάτω Χώρες χαρακτηρίζεται από μια περίοδο έντονων βροχοπτώσεων μεταξύ των μηνών Σεπτεμβρίου και Ιανουαρίου. Το γεγονός αυτό καθιστά αναγκαίο τον καθορισμό από το κράτος χρονικών περιόδων κατά τις οποίες δεν ενδείκνυται η διασπορά λιπασμάτων, προκειμένου να μειωθεί η νιτρορρύπανση των υδάτων.

106. Η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ούτε ισχυρίστηκε ότι κατά τον χρόνο παρελύσεως της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας η εθνική νομοθεσία περιελάμβανε κανόνες περί των χρονικών περιόδων κατά τις οποίες δεν ενδείκνυται η διασπορά χημικών λιπασμάτων.

107. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, παραλείποντας να θεσπίσει τους κανόνες αυτούς, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 5, παράγραφος 4, στοιχείο β', σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', και με το παράρτημα II, Α, της οδηγίας.

Β — Η έλλειψη από το ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως κανόνων σχετικών με τις προϋποθέσεις διασποράς λιπασμάτων σε εντόνως επικλινή εδάφη

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

108. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι κανόνες για τη διασπορά λιπασμάτων σε εντόνως επικλινή εδάφη δεν θεσπίστηκαν εντός της προβλεπόμενης από την οδηγία προθεσμίας, ήτοι πριν από τις 20 Δεκεμβρίου 1995.

109. Η Ολλανδική Κυβέρνηση εκτιμά ότι η θέσπιση των κανόνων αυτών δεν έχει σημασία, κατά την έννοια του παραρτήματος II, Α, της οδηγίας, για τις Κάτω Χώρες. Συναφώς, επισημαίνει, αφενός, ότι οι Κάτω Χώρες είναι μια χώρα επίπεδη και, αφετέρου, ότι το καθεστώς MINAS ενθαρρύνει τους κατόχους γεωργικών εκμεταλλεύσεων να κάνουν λογική χρήση λιπασμάτων στα εντόνως επικλινή εδάφη.

2. Εκτίμηση

110. Η Επιτροπή επισημαίνει τη σημασία της θεσπίσεως μέτρων για τη διασπορά λιπασμάτων σε εντόνως επικλινή εδάφη. Στηρίζεται στο γεγονός ότι το παράρτημα III, 1, σημείο 3), στοιχείο α', της οδηγίας υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη την κλίση των εδαφών κατά τον καθορισμό των ορίων διασποράς των λιπασμάτων.

111. Έχω τη γνώμη ότι το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό για δύο λόγους.

112. Αφενός, η ερμηνεία αυτή καθιστά άνευ αντικειμένου τη φράση «εφόσον αυτά έχουν σημασία» του παραρτήματος II, Α, της οδηγίας, τουλάχιστον όσον αφορά το σημείο 2. Αν τα μέτρα περί των προϋποθέσεων διασποράς σε εντόνως επικλινή εδάφη είχαν οπωσδήποτε σημασία, θα ήταν λογικότερο να προβλέψει ο κοινοτικός νομοθέτης ότι η υποχρέωση των κρατών μελών προς θέσπιση των εν λόγω μέτρων δεν υπόκειται σε προϋποθέσεις, όπως το αν τα μέτρα έχουν εν προκειμένω σημασία.

113. Αφετέρου, πρέπει να διευκρινισθεί ότι οι δύο επίμαχες διατάξεις της οδηγίας δεν έχουν το ίδιο αντικείμενο. Το παράρτημα III υποχρεώνει να λαμβάνεται υπόψη η κλίση

των εδαφών, αλλά όχι να θεσπίζονται κανόνες που να αφορούν ειδικώς τα εντόνως επικλινή εδάφη. Το παράρτημα II προβλέπει ειδικούς κανόνες για τα εντόνως επικλινή εδάφη. Οι δύο αυτές διατάξεις είναι ανεξάρτητες: αν σε μια ευπρόσβλητη ζώνη δεν υπάρχουν εντόνως επικλινή εδάφη, τα ειδικά μέτρα του παραρτήματος II δεν απαιτείται να θεσπισθούν διότι δεν έχουν σημασία. Εντούτοις, αυτό δεν εμποδίζει να λαμβάνεται υπόψη η κλίση των εδαφών κατά τη θέσπιση των μέτρων περιορισμού της διασποράς λιπασμάτων σύμφωνα με το παράρτημα III.

114. Φρονώ ότι, προτού αποφανθώ ως προς το αν υφίσταται παράβαση της υποχρέωσης του Βασιλείου των Κάτω Χωρών από το παράρτημα II, Α, σημείο 2, της οδηγίας, επιβάλλεται να εξετασθεί αν η θέσπιση από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών των κανόνων του παραρτήματος II, Α, 2), της οδηγίας είχε σημασία.

115. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο της διαδικασίας για τη διαπίστωση παραβάσεως κράτους μέλους δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, απόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει την ύπαρξη της παραβάσεως και να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα αναγκαία στοιχεία προκειμένου το Δικαστήριο να διαπιστώσει την ύπαρξη της παραβάσεως αυτής²⁹.

116. Επομένως, πρέπει να εξετασθεί αν η Επιτροπή απέδειξε ότι έχει σημασία να

29 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 25ης Μαΐου 1982, 96/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1982, σ. 1791, σκέψη 6 της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-157/94, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1997, σ. I-5699, σκέψη 59, και της 18ης Μαρτίου 1999, C-166/97, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1999, σ. I-1719, σκέψη 40.

θεσπισθούν στις Κάτω Χώρες διατάξεις για τη διασπορά λιπασμάτων στα εντόνως επικλινή εδάφη, ήτοι ότι υπάρχουν στις Κάτω Χώρες εντόνως επικλινή καλλιεργούμενα εδάφη κατά την έννοια της οδηγίας.

είναι σε θέση να εκτιμήσει αν υπάρχουν στις Κάτω Χώρες εντόνως επικλινή καλλιεργούμενα εδάφη και, συνεπώς, αν έχει σημασία η θέσπιση των μέτρων του παραρτήματος II, Α, σημείο 2), της οδηγίας.

117. Εν προκειμένω, η Επιτροπή περιορίστηκε να επισημαίνει ότι το ποσοστό που προβλέπεται σ' ένα σχέδιο τροποποίησης του ολλανδικού νόμου είναι ανεπαρκές. Πάντως, φρονώ ότι, εφόσον η οδηγία σιωπά, η Επιτροπή όφειλε να υποδείξει ποια κλίση πρέπει να θεωρηθεί έντονη και για ποιους λόγους, προκειμένου να καταστεί δυνατό, αφενός, να συμμορφωθεί το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία και να αμυνθεί λυσίτελώς και, αφετέρου, να εκτιμήσει το Δικαστήριο την ύπαρξη της προβαλλόμενης παραβάσεως.

118. Η Επιτροπή δεν αποδεικνύει επίσης, κατά μείζονα λόγο, ότι υπάρχουν στις Κάτω Χώρες καλλιεργούμενα εδάφη που πρέπει να θεωρηθούν εντόνως επικλινή. Περιορίζεται στον ισχυρισμό ότι στο ολλανδικό έδαφος υπάρχουν επικλινή εδάφη. Πέραν του ότι η Επιτροπή κάνει μνεία για *επικλινή εδάφη*, ενώ η οδηγία αναφέρεται σε εντόνως επικλινή εδάφη, η Επιτροπή δεν προσκομίζει κανένα στοιχείο που να αποδεικνύει την ακρίβεια του ισχυρισμού αυτού.

119. Βάσει των διαθέσιμων στοιχείων του φακέλου της υποθέσεως, το Δικαστήριο δεν

120. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την αίτηση αυτή.

Γ — Η έλλειψη από το ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως κανόνων σχετικών με τις προϋποθέσεις διασποράς λιπασμάτων στο έδαφος κοντά σε υδάτινα ρεύματα

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

121. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι οι κώδικες ορθής γεωργικής πρακτικής των κρατών μελών πρέπει να περιλαμβάνουν μέτρα σχετικά με τις προϋποθέσεις διασποράς λιπασμάτων στο έδαφος κοντά σε υδάτινα ρεύματα. Υποστηρίζει ότι δεν ενημερώθηκε για τη λήψη μέτρων στις Κάτω Χώρες προς διασφάλιση της μεταφοράς της οδηγίας επί του σημείου αυτού. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν τα μέτρα αυτά είχαν θεσπισθεί, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τούτο δεν είχε συμβεί πριν από την ημερομηνία που προβλέπεται από την οδηγία, ήτοι πριν από τις 20 Δεκεμβρίου 1995.

122. Η Ολλανδική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι η σχετική νομοθεσία υφίσταται ήδη και έχει

κοινοποιηθεί στην Επιτροπή. Πρόκειται, αφενός, για μια εθνική διάταξη³⁰ απαγορεύουσα την εναπόθεση λιπασμάτων στα επιφανειακά ύδατα, η οποία βρισκόταν σε ισχύ πριν από τις 20 Δεκεμβρίου 1999, και, αφετέρου, για τον Lozingenbesluit open teelt en veehouderij που τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαρτίου 2000. Η Ολλανδική Κυβέρνηση εκτιμά ότι ισχυρίζεται ότι ο νόμος αυτός δεν θεσπίσθηκε εκπροθέσμως, διότι η προβλεπόμενη από την οδηγία προθεσμία έληγε στις 20 Δεκεμβρίου 1999 και όχι στις 20 Δεκεμβρίου 1995.

2. Εκτίμηση

123. Φρονώ ότι τα προβληθέντα από την Ολλανδική Κυβέρνηση επιχειρήματα δεν μπορούν να γίνουν δεκτά. Ως προς το πρώτο επιχείρημα που αντλείται από την ύπαρξη διατάξεως απαγορεύουσας την εναπόθεση λιπασμάτων στα επιφανειακά ύδατα, έχω τη γνώμη ότι η διάταξη αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο που αφορά τη διασπορά λιπασμάτων κοντά σε υδάτινα ρεύματα, όπως απαιτεί η οδηγία.

124. Ως προς το δεύτερο επιχείρημα που αντλείται από τη θέσπιση του Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, αρκεί να τονιστεί ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι τα μέτρα του πρώτου προγράμματος δράσεως μπορούσαν να θεσπισθούν μέχρι τις

20 Δεκεμβρίου 1999 σύμφωνα με τον ισχυρισμό της Ολλανδικής Κυβερνήσεως³¹, ο νόμος αυτός θεσπίσθηκε μετά την προβλεπόμενη από την οδηγία ημερομηνία. Πράγματι, από τον φάκελο της υποθέσεως³² προκύπτει ότι ο νόμος αυτός θεσπίσθηκε στις 27 Ιανουαρίου 2000.

125. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, παραλείποντας να θεσπίσει προ της παρελεύσεως της ταχθείσας προθεσμίας τα μέτρα για τη διασπορά λιπασμάτων κοντά σε υδάτινα ρεύματα, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 5, παράγραφος 4, στοιχείο β', σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', και με το παράρτημα II, Α, σημείο 4), της οδηγίας.

Δ — Η έλλειψη από το ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως κανόνων σχετικών με τις μεθόδους διασποράς, προκειμένου να περιορισθούν οι απώλειες θρεπτικών στοιχείων στο νερό

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

126. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι τα μέτρα μεταφοράς της οδηγίας ως προς τα αζω-

31 — Η Επιτροπή εκτιμά ότι η οδηγία δεν απαιτεί να θεσπισθούν τα μέτρα του πρώτου προγράμματος δράσεως πριν από τις 20 Δεκεμβρίου 1995 και να τεθούν σε ισχύ πριν από τις 20 Δεκεμβρίου 1999. Αντιθέτως, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η οδηγία απαιτεί τα μέτρα να έχουν περιληφθεί στο πρόγραμμα δράσεως πριν από τις 20 Δεκεμβρίου 1995 και να έχουν θεσπισθεί πριν από τις 20 Δεκεμβρίου 1999.

32 — Ιδώς, παράρτημα 4 του υπομνήματος ανταπαντήσεως.

30 — Άρθρο 4 του Uitvoeringsbesluit.

τούχα χημικά λιπάσματα δεν της είχαν κοινοποιηθεί έως την ημέρα καταθέσεως της προσφυγής.

127. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι τα μέτρα αυτά δεν έχουν σημασία στις Κάτω Χώρες λόγω του ισχύοντος καθεστώτος MINAS. Εκτιμά ότι κάθε κάτοχος γεωργικής εκμεταλλεύσεως, στην οποία η διασπορά κόπρου ή χημικών λιπασμάτων δεν γίνεται κατά τρόπο ομοιόμορφο ή υπερβαίνει τα εφαρμοστέα όρια απωλειών, υποχρεούται στην καταβολή τέλους. Ισχυρίζεται ότι και άλλα στοιχεία εκτός των σχετικών με τη γεωλογική και κλιματολογική φύση των εδαφών, όπως το καθεστώς MINAS, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την εκτίμηση της «σημασίας» των μέτρων του παραρτήματος II.

128. Εν πάση περιπτώσει, μια τροποποίηση της νομοθεσίας περί κόπρου και ειδικοί κανόνες για τη χρήση χημικών λιπασμάτων βρίσκονται στο στάδιο της επεξεργασίας.

2. Εκτίμηση

129. Η Ολλανδική Κυβέρνηση εκτιμά ότι τα επίμαχα μέτρα είναι άνευ σημασίας λόγω του ισχύοντος καθεστώτος MINAS. Θεωρεί ότι το καθεστώς αυτό πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την εκτίμηση της σημασίας της θεσπίσεως των μέτρων αυτών στις Κάτω

Χώρες. Στο πλαίσιο της εξετάσεως της πρώτης αιτιάσεως του λόγου αυτού, έκρινε ότι η σημασία των μέτρων του παραρτήματος II, Α, της οδηγίας μπορεί να εκτιμάται μόνο βάσει αντικειμενικών κριτηρίων σχετικών με τα φυσικά, γεωλογικά και κλιματολογικά χαρακτηριστικά των εδαφών. Φρονώ, συνεπώς, ότι το επιχείρημα αυτό πρέπει να απορριφθεί.

130. Ως προς τις νομοθετικές τροποποιήσεις που φέρονται να βρίσκονται στο στάδιο της επεξεργασίας, αρκεί να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους κατά τον χρόνο παρελεύσεως της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη³³. Από τους ισχυρισμούς της Ολλανδικής Κυβερνήσεως³⁴ προκύπτει, εντούτοις, ότι στις 11 Δεκεμβρίου 1999³⁵ τα νομοθετικά μέτρα περί της διασποράς χημικών λιπασμάτων δεν είχαν ακόμη θεσπισθεί, μολονότι η ταχθείσα με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμία έληγε τον Δεκέμβριο του 1999.

131. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, παραλείποντας να θεσπίσει προ της παρελεύσεως της ταχθείσας προθεσμίας μέτρα σχετικά με τις μεθόδους διασποράς χημικών λιπασμάτων, ιδίως με το επίπεδο και την ομοιομορφία τους, προκειμένου να διατηρηθεί ένα αποδεκτό επίπεδο απωλειών

33 — Αποφάσεις της 17ης Ιανουαρίου 2002, C- 394/00, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 2002, σ. I-581, σκέψη 12, και της 20ής Ιουνίου 2002, C-299/01, Συλλογή 2002, σ. I-5899, σκέψη 11.

34 — Υπόμνημα αντικρούσεως (σημεία 225 έως 228).

35 — Ημερομηνία υποβολής του υπομνήματος αντικρούσεως.

θρεπτικών στοιχείων στο νερό, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 5, παράγραφος 4, στοιχείο β', σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', και με το παράρτημα II, Α, σημείο 6), της οδηγίας.

B — Εκτίμηση

VII — Επί του έκτου λόγου προσφυγής

A — Επιχειρήματα των διαδίκων

132. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προ της ασκήσεως της προσφυγής η Ολλανδική Κυβέρνηση αναγνώρισε ότι η τρέχουσα πολιτική της δεν ήταν επαρκής όσον αφορά τα ξηρά αμμώδη εδάφη και ότι απαιτούνταν συμπληρωματικά μέτρα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα μέτρα αυτά έπρεπε να έχουν ληφθεί, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας, με το πρώτο πρόγραμμα δράσεως.

133. Η Ολλανδική Κυβέρνηση θεωρεί ότι το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας δεν προβλέπει προθεσμία για τη λήψη των συμπληρωματικών μέτρων ή των ενισχυμένων δράσεων. Επισημαίνει ότι τα συμπληρωματικά αυτά μέτρα θα τεθούν σε ισχύ εντός της προβλεπόμενης από την οδηγία προθεσμίας, ήτοι εντός του έτους 2003.

134. Η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι τα συμπληρωματικά μέτρα που αφορούν τα ξηρά αμμώδη εδάφη είναι αναγκαία για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας. Περιορίζεται να αμφισβητήσει ότι τα μέτρα αυτά έπρεπε να περιληφθούν στο πρώτο πρόγραμμα δράσεως.

135. Τίθεται, επομένως, το ερώτημα αν το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας καθορίζει προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να ληφθούν τα συμπληρωματικά μέτρα.

136. Το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας προβλέπει:

«[...] στα πλαίσια των προγραμμάτων δράσης, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα συμπληρωματικά μέτρα ή τις ενισχυμένες δράσεις που κρίνουν ότι απαιτούνται εάν, εξαρχής ή βάσει της πείρας που αποκτάται κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων δράσης, καθίσταται καταφανές ότι τα μέτρα της παραγράφου 4 δεν επαρκούν για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 1 [...]».

137. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, για την ερμηνεία διατάξεως του κοινοτικού δικαίου πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και τα συμφραζόμενά της και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος³⁶.

138. Σύμφωνα με το άρθρο 1 αυτής, η οδηγία αποβλέπει στη μείωση της νιτρορρυπάνσεως των υδάτων και στην πρόληψη της περαιτέρω ρυπάνσεως αυτού του είδους. Προς τον σκοπό αυτό, το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας προβλέπει συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για την κατάρτιση και την εφαρμογή προγραμμάτων δράσεως. Εξάλλου, το άρθρο 5, παράγραφος 6, της οδηγίας προβλέπει την κατάρτιση προγραμμάτων παρακολούθησής για την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων δράσεως. Τέλος, η παράγραφος 7 του ίδιου άρθρου της οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη επανεξετάζουν και ενδεχομένως αναθεωρούν τα εθνικά προγράμματα δράσεως, συμπερίλαμβανόμενων των συμπληρωματικών μέτρων, τουλάχιστον ανά τετραετία.

139. Εκτιμώ ότι τόσο από τα άρθρα αυτά όσο και από τους στόχους της οδηγίας προκύπτει ότι τα προβλεπόμενα από τη διάταξη αυτή

μέτρα πρέπει να ληφθούν μόλις διαπιστωθεί ότι υπάρχει σχετική ανάγκη. Αντίθετη ερμηνεία συνεπάγεται ότι η οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν ρυθμίσεις που δεν αποτρέπουν ούτε προλαμβάνουν τη νιτρορρύπανση. Ως εκ τούτου, τίγεται η πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας. Φρονώ ότι η οδηγία θα ήταν ανακόλουθη αν, αφενός, καθόριζε αυστηρές προθεσμίες για τη θέσπιση των μέτρων του άρθρου 5, παράγραφος 4, και προέβλεπε τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων δράσεως και ενδεχομένως την αναθεώρησή τους και, αφετέρου, επέτρεπε την περαιτέρω ρύπανση των υδάτων ελλείψει θεσπίσεως των αναγκαίων συμπληρωματικών μέτρων.

140. Επομένως, στην περίπτωση που καθίσταται εξασχής καταφανές ότι τα μέτρα του άρθρου 5, παράγραφος 4, της οδηγίας δεν επαρκούν για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας, τα εν λόγω συμπληρωματικά μέτρα πρέπει να λαμβάνονται με το πρώτο πρόγραμμα δράσεως³⁷.

141. Από τον φάκελο της υποθέσεως³⁸ προκύπτει ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση είχε

36 — Βλ. αποφάσεις της 21ης Φεβρουαρίου 1984, 337/82, St. Nikolaus Brenner und Likörfabrik, Συλλογή 1984, σ. 1051, σκέψη 10· της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, C-156/98, Γερμανία κατά Επαρτοπής, Συλλογή 2000, σ. I-6857, σκέψη 50, και προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπής κατά Γερμανίας, σκέψη 39.

37 — Τα συμπληρωματικά μέτρα μπορούν να περιλαμβάνονται σε μεταγενέστερα προγράμματα δράσεως μόνον όταν η ανάγκη θεσπισέως τους προκύπτει βάσει της πείρας που αποκτάται κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων δράσεως. Πάντως, ακόμη και στην περίπτωση αυτή, φρονούμε ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν την ευχέρεια να αποφασίσουν σε ποιο πρόγραμμα δράσεως θα περιληφθούν τα συμπληρωματικά μέτρα και οφείλουν να τα περιλάβουν στο πρώτο πρόγραμμα δράσεως που θα εγκριθεί μετά τη διαπίστωση της σχετικής ανάγκης.

38 — Έγγραφο του Υπουργού Γεωργίας, Φυσικής Κληρονομιάς και Αλιείας, της 6ης Οκτωβρίου 1995, περί της πολιτικής για τα λιπάσματα και την υγρή αμμωνία (σ. 15) και απάντηση της Ολλανδικής Κυβερνήσεως στο έγγραφο οχλήσεως (σ. 2).

εξαρχής επίγνωση της ανάγκης λήψεως συμπληρωματικών μέτρων για τα ξηρά αμμόδη εδάφη. Δεν αμφισβητείται, πάντως, ότι τα μέτρα αυτά δεν περιλήφθηκαν στο πρώτο πρόγραμμα δράσεως.

VIII — Επί των δικαστικών εξόδων

142. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, παραλείποντας να περιλάβει στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως συμπληρωματικά μέτρα ή ενισχυμένες δράσεις για τα ξηρά αμμόδη εδάφη, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας.

143. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα και αυτό ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Πρόταση

144. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

- 1) Να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, παραλείποντας να θεσπίσει τις αναγκαίες νομοθετικές και διοικητικές διατάξεις για τη συμμόρφωσή του προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 5, παράγραφος 4, σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙΙ, 1, σημεία 2) και 3), και 2, καθώς και με το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σε συνδυασμό με το παράρτημα ΙΙ, Α, σημεία 1), 2), 4) και 6), και από το άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορρύπανση γεωργικής προελεύσεως, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή·

- 2) να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής, στο μέτρο που ζητά να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, παραλείποντας να περιλάβει στο ολλανδικό πρόγραμμα δράσεως κανόνες σχετικούς με τις προϋποθέσεις διασποράς λιπασμάτων σε εντόνως επικλινή εδάφη, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 5, παράγραφος 4, στοιχείο β', σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', και με το παράρτημα II, Α, σημείο 2), της ίδιας οδηγίας, και
- 3) να καταδικάσει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.