CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 7 novembre 2002 [1]

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes entend faire constater que le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 91/676/CEE [2]. Elle lui reproche de ne pas avoir inclus dans son programme d'action un certain nombre des mesures qui devaient y figurer, conformément à l'article 5, paragraphes 4 et 5, combinés avec d'autres dispositions de la directive.

I — Le cadre juridique

A — *La réglementation communautaire*

2. Aux termes de son article 1er, la directive vise à «réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles [et à] prévenir toute nouvelle pollution de ce type».

3. L'article 3, paragraphe 2, de la directive fait obligation aux États membres de désigner comme zones vulnérables toutes les zones connues sur leur territoire qui alimentent les eaux atteintes par la pollution ou susceptibles de l'être et qui contribuent à la pollution. Selon l'article 3, paragraphe 5, les États membres sont dispensés de cette obligation s'ils établissent et appliquent à l'ensemble de leur territoire national les programmes d'action visés à l'article 5 de la directive.

4. L'article 5, paragraphe 1, de la directive prévoit que ces programmes d'action sont élaborés dans un délai de deux ans à compter de la désignation des zones vulnérables. Aux termes de l'article 5, paragraphe 4, ils doivent être mis en œuvre dans un délai de quatre ans à compter de leur élaboration.

5. L'article 5, paragraphe 4, sous a) et b), de la directive prévoit, en outre, que les programmes d'action doivent contenir les mesures visées à l'annexe III ainsi que les mesures contenues dans les codes de bonne pratique agricole élaborés conformément à l'article 4 de cette directive.

1 — Langue originale: le français.

2 — Directive du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375, p. 1, ci-après la «directive»).

6. Les mesures visées à l'annexe III, 1, de la directive comportent des règles concernant:

[...]

2) la capacité des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage; celle-ci doit dépasser la capacité nécessaire au stockage durant la plus longue des périodes d'interdiction d'épandage dans la zone vulnérable, sauf s'il peut être démontré à l'autorité compétente que le volume d'effluents d'élevage qui dépasse la capacité de stockage réelle sera évacué d'une manière inoffensive pour l'environnement;

3) la limitation de l'épandage des fertilisants, conformément aux bonnes pratiques agricoles et compte tenu des caractéristiques de la zone vulnérable concernée, notamment:

a) de l'état des sols, de leur composition et de leur pente;

b) des conditions climatiques, des précipitations et de l'irrigation;

c) de l'utilisation des sols et des pratiques agricoles, notamment des systèmes de rotation des cultures;

et fondée sur un équilibre entre:

i) les besoins prévisibles en azote des cultures

et

ii) l'azote apporté aux cultures par le sol et les fertilisants correspondant à:

— la quantité d'azote présente dans le sol au moment où les cultures commencent à l'utiliser dans des proportions importantes (quantités restant à la fin de l'hiver),

— l'apport d'azote par la minéralisation nette des réserves d'azote organique dans le sol,

— les apports de composés azotés provenant des effluents d'élevage,

— les apports de composés azotés provenant des engrais chimiques et autres composés.

7. L'annexe III, 2, de la directive dispose:

«Ces mesures assurent que, pour chaque exploitation ou élevage, la quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement, y compris par les animaux eux-mêmes, ne dépasse pas une quantité donnée par hectare.

Cette quantité donnée par hectare correspond à la quantité d'effluents contenant 170 kilogrammes d'azote. Toutefois:

a) pour le premier programme d'action quadriennal, les États membres peuvent autoriser une quantité d'effluents contenant jusqu'à 210 kilogrammes d'azote;

b) pendant le premier programme d'action quadriennal et à l'issue de ce programme, les États membres peuvent fixer des quantités différentes de celles indiquées ci-avant [...]

Si un État membre autorise une quantité différente en vertu du point b), il en informe la Commission qui examinera sa justification conformément à la procédure prévue à l'article 9 [...]».

8. La seconde série des mesures qui doivent être incluses dans les programmes d'action correspond à celles prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive. Cette disposition prévoit:

«1. En vue d'assurer, pour toutes les eaux, un niveau général de protection contre la pollution, les États membres, dans un délai de deux ans à compter de la notification de la présente directive:

a) établissent un ou des codes de bonne pratique agricole, qui seront mis en œuvre volontairement par les agriculteurs et qui devraient contenir au moins les éléments énumérés au point A de l'annexe II».

9. L'annexe II, A, de la directive prévoit qu'«[u]n ou des codes de bonne pratique agricole visant à réduire la pollution par les

nitrates et tenant compte des conditions prévalant dans les différentes régions de la Communauté devraient contenir des règles couvrant les éléments ci-après, pour autant qu'ils soient pertinents:

1) les périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants est inapproprié;

2) les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente;

[...]

4) les conditions d'épandage des fertilisants près des cours d'eau;

[...]

6) les modes d'épandage des engrais chimiques et des effluents d'élevage, notamment son niveau et son uniformité, pour pouvoir maintenir à un niveau acceptable la fuite dans les eaux d'éléments nutritifs.»

10. Enfin, l'article 5, paragraphe 5, de la directive oblige les États membres à prendre, dans le cadre des programmes d'action, toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées qu'ils estiment nécessaires, s'il s'avère, dès le début ou à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes d'action, que les mesures visées au paragraphe 4 ne suffiront pas pour atteindre les objectifs définis à l'article 1er.

B — *La réglementation nationale*

11. Il ressort des observations déposées par le gouvernement néerlandais [3] que les normes nationales visant la transposition de la directive prévoient deux régimes. Le premier régime, dit «régime MINAS», est un système de taxation de l'azote, des composés azotés et des composés phosphatés [4]. Le second régime règle la production maximale d'effluents d'élevage. Seul le régime MINAS est en cause en l'espèce [5].

12. Le régime MINAS a pour but de réduire dans les exploitations agricoles les

3 — Mémoire en défense (points 20 à 26).

4 — Le Mineralenaanfgiftesysteem (régime de la taxe sur les minéraux).

5 — Les droits et obligations, applicables en vertu du régime MINAS, sont réglés aux articles 14 à 54 inclus de la Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (loi du 27 novembre 1986 réglementant le commerce des fertilisants et l'évacuation des excédents de fertilisants), telle que modifiée par la loi du 16 septembre 1999, ci-après la «Meststoffenwet».

pertes d'azote et de phosphates par infiltration dans l'environnement. Il contient des normes dites «de pertes»: l'apport de phosphates et d'azote sur une exploitation ne doit pas être supérieur à l'évacuation de ces minéraux de l'exploitation, plus une perte tolérée. La «perte tolérée» est fixée par la Meststoffenwet. Tout exploitant agricole est tenu d'acquitter une taxe lorsque les pertes de phosphates et d'azote de son exploitation sont supérieures à la norme de pertes. Le régime MINAS vise l'utilisation des effluents d'élevage aussi bien que l'utilisation d'autres fertilisants organiques et chimiques.

13. L'annexe D de la Meststoffenwet indique limitativement les éléments d'apport en amont et en aval de la production intervenant dans la détermination de la quantité taxable d'azote et de phosphates. L'apport d'effluents d'élevage en amont et en aval de la production est soumis à de lourdes contraintes administratives.

14. Le gouvernement néerlandais fait savoir que, jusqu'au 1er janvier 2001, certaines exploitations étaient exemptées de l'obligation de déclaration [6] en vertu des articles 38 à 40 de la Meststoffenwet. Il s'agissait des exploitations d'élevage, agricoles et horticoles ayant une densité de bétail inférieure à 2,5 unités-gros bétail par hectare et réalisant un apport de fertilisants en quantité limitée (pour 1998 et 1999, 120 kg de phosphates par hectare de terre de pâture, 100 kg de phosphates par hectare de terre de culture). En 1998, en 1999 et en 2000, ces exploitations étaient encore soumises de facto à des normes d'apport. En cas de dépassement des limites d'apport mentionnées, elles étaient tenues, de plein droit, à déclaration.

15. Outre l'instauration du régime MINAS, le royaume des Pays-Bas a réglementé l'utilisation des fertilisants à certaines périodes de l'année et dans certaines circonstances. Les dispositions concernant ces matières seront exposées dans la mesure nécessaire à l'examen des moyens qui s'y rapportent.

II — Le cadre procédural

A — *La phase précontentieuse*

16. Par lettre du 5 janvier 1994, les autorités néerlandaises ont notifié à la Commission leur intention d'établir et d'appliquer, en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de la directive, des programmes d'action à l'ensemble du territoire néerlandais.

17. Par lettre du 16 décembre 1997, elles ont présenté un programme d'action à la

6 — Ci-après les «exploitations exemptées de déclaration».

Commission. Ayant examiné les mesures de transposition néerlandaises, celle-ci a estimé que le royaume des Pays-Bas n'avait pas satisfait aux obligations lui incombant au titre de l'article 5, paragraphes 4 et 5, de la directive. Le 29 septembre 1998, elle a donc envoyé à cet État membre une lettre de mise en demeure, conformément à la procédure prévue à l'article 226 CE.

18. Le gouvernement néerlandais a répondu à la lettre de mise en demeure par courrier du 7 décembre 1998. Cette réponse a été complétée par un projet de modification de la Meststoffenwet notifié à la Commission le 4 avril 1999.

19. N'étant pas satisfaite des explications fournies par le gouvernement néerlandais dans la réponse à sa mise en demeure, la Commission a, par lettre du 3 août 1999, émis un avis motivé et invité le royaume des Pays-Bas à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

20. Par lettre du 28 septembre 1999, la représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'Union européenne a demandé qu'il lui soit accordé un délai supplémentaire de deux mois pour répondre à l'avis motivé. Par lettre du 6 décembre 1999, le gouvernement néerlandais a répondu à l'avis motivé [7].

B — Les conclusions des parties

21. Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 30 août 2000.

22. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive, en ce qu'il a omis d'adopter les dispositions légales et administratives nécessaires pour se conformer aux obligations découlant de l'article 5, paragraphe 4, combiné avec l'annexe III, 1, points 2) et 3), et 2, ainsi qu'avec l'article 4, paragraphe 1, sous a), combiné avec l'annexe II, A, points 1), 2), 4) et 6), et de l'article 5, paragraphe 5, de la directive, et

7 — La Commission affirme, au point 13 de son mémoire en réplique, qu'elle n'a jamais accédé à cette demande de prolongation, mais qu'elle accepte, aux fins de la présente affaire, de prendre comme référence pour l'appréciation du manquement reproché au royaume des Pays-Bas, la date de la réponse à l'avis motivé.

2) condamner le royaume des Pays-Bas aux dépens.

23. Le royaume des Pays-Bas conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer le recours irrecevable, en ce que la requête est basée sur des griefs autres que ceux qui sont énoncés dans l'avis motivé du 3 août 1999;

2) rejeter le recours pour le surplus, et

3) condamner la Commission aux dépens.

24. À l'appui de son recours, la Commission a invoqué six moyens tirés respectivement de:

— une violation de l'article 5, paragraphe 4, sous a), combiné avec l'annexe III, 1, point 2), de la directive, en ce que le royaume des Pays-Bas aurait omis d'inclure dans son programme d'action des règles relatives à la capacité des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage;

— une violation de l'article 5, paragraphe 4, sous a), combiné avec l'annexe III, 1, point 3), sous b), en ce que le royaume des Pays-Bas aurait omis d'inclure dans son programme d'action des règles contraignantes concernant la limitation de l'épandage des fertilisants compte tenu des conditions climatiques, des précipitations et de l'irrigation;

— une violation de l'article 5, paragraphe 4, sous a), combiné avec l'annexe III, 1, point 3), de la directive, en ce que le royaume des Pays-Bas aurait omis d'inclure dans son programme d'action des règles concernant la limitation de l'épandage des fertilisants, fondée sur un équilibre entre, d'une part, les besoins prévisibles en azote des cultures, et, d'autre part, l'azote apporté aux cultures par le sol et les fertilisants;

— une violation de l'article 5, paragraphe 4, sous a), combiné avec l'annexe III, 2, de la directive, en ce que le royaume des Pays-Bas aurait omis d'inclure dans son programme d'action des mesures garantissant que la quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement ne dépasse pas la quantité à l'hectare prescrite par la directive;

— une violation de l'article 5, paragraphe 4, sous b), combiné avec l'annexe III, et de l'article 4, paragraphe 1, sous a), combiné avec l'annexe II de la

directive, en ce que le royaume des Pays-Bas aurait omis d'inclure dans son programme d'action des mesures relatives aux points qui devaient être inclus dans le code de bonne pratique, et

— une violation de l'article 5, paragraphe 5, de la directive, en ce que le royaume des Pays-Bas aurait omis d'inclure dans son programme d'action des mesures supplémentaires ou des actions renforcées concernant les sols sablonneux secs.

25. Lors de l'audience, la Commission s'est expressément désistée du deuxième moyen [8].

26. Nous examinerons les cinq autres moyens dans l'ordre où ils sont présentés ci-dessus.

III — Sur le premier moyen de la requête

A — *Arguments des parties*

27. La Commission reproche au royaume des Pays-Bas de ne pas avoir adopté et inclus dans son programme d'action des règles fixant la capacité des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage à un niveau qui dépasse la capacité nécessaire au stockage durant la plus longue des périodes d'interdiction d'épandage aux Pays-Bas.

28. La Commission estime qu'il ne suffit pas que la réglementation nationale assure que les effluents d'élevage sont évacués de façon inoffensive pour l'environnement. Elle considère que la directive exige que des mesures contraignantes fixent la capacité minimale de chaque cuve de stockage.

29. Le gouvernement néerlandais rappelle que, en vertu de la jurisprudence de la Cour [9], la transposition en droit interne d'une directive n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle de ses dispositions dans une disposition légale expresse et spécifique et peut, en fonction de son contenu, se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise. Selon lui, il résulte de l'application de l'ensemble des règles néerlandaises en la matière que les effluents d'élevage sont évacués des exploitations agricoles d'une manière inoffensive pour l'environnement. Ces règles auraient comme conséquence qu'il existerait aux Pays-Bas une capacité de stockage d'effluents d'élevage globale nettement supé-

8 — Ce désistement a été confirmé par courrier de la Commission du 22 juillet 2002.

9 — Il cite les arrêts du 30 mai 1991, Commission/Allemagne (C-59/89, Rec. p. I-2607, point 18), et du 20 mai 1992, Commission/Pays-Bas (C-190/90, Rec. p. I-3265, point 17).

rieure à celle prévue par la directive. Le gouvernement néerlandais fait valoir que la directive n'exige pas que la capacité des cuves de stockage soit appréciée au niveau des agriculteurs individuels et qu'il suffirait que la capacité de stockage soit globalement suffisante pour stocker les effluents d'élevage pendant la période la plus longue au cours de laquelle il est interdit de les épandre. Le gouvernement néerlandais considère que le résultat visé par la directive est ainsi atteint par la réglementation néerlandaise.

estime que cette disposition oblige les États membres à imposer aux agriculteurs producteurs d'effluents d'élevage de disposer des cuves de stockage ayant une capacité minimale fixée par la loi. Le gouvernement néerlandais considère, en revanche, qu'il suffirait que les objectifs visés par la directive, à savoir que les effluents d'élevage soient évacués de manière inoffensive pour l'environnement, soient atteints par la législation nationale.

B — *Appréciation*

30. L'annexe III, 1, point 2), de la directive prévoit que les programmes d'action doivent contenir des mesures concernant:

«2) la capacité des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage; celle-ci doit dépasser la capacité nécessaire au stockage durant la plus longue des périodes d'interdiction d'épandage dans la zone vulnérable, sauf s'il peut être démontré à l'autorité compétente que le volume d'effluents d'élevage qui dépasse la capacité de stockage réelle sera évacué d'une manière inoffensive pour l'environnement».

31. Les parties proposent deux lectures différentes de ce texte. La Commission

32. Il nous semble que l'interprétation défendue par le gouvernement néerlandais doit être rejetée. S'il résulte de l'article 249 CE que les directives ne fixent de manière contraignante que les résultats à atteindre, tout en laissant aux États membres le choix des moyens, la marge d'appréciation dont ces derniers disposent effectivement dépend, cependant, de la façon dont elles ont été rédigées. La Cour vient de le rappeler dans son arrêt du 18 juin 2002, Commission/France [10], dans lequel, après avoir rappelé que la directive laisse aux instances nationales le choix des formes et des moyens, elle a jugé:

«Cependant, la pratique législative communautaire démontre qu'il peut exister de grandes différences quant aux types d'obligations que les directives imposent aux États membres et donc quant aux résultats qui doivent être atteints» [11].

10 — C-60/01, Rec. p. I-5679.

11 — Point 25.

33. Ainsi, la marge d'appréciation des États membres est plus large lorsque la directive se borne à fixer les objectifs à atteindre sans prévoir quelles mesures doivent être adoptées. En revanche, elle est réduite de beaucoup, voire inexistante, chaque fois que le législateur communautaire détermine, dans le texte même de la directive, les moyens qui doivent être utilisés [12].

34. Il nous semble que la directive, dans son annexe III, 1, point 2), ne laisse pas aux États membres le choix des moyens à mettre en œuvre afin d'éviter la pollution pendant les périodes durant lesquelles l'épandage est interdit, mais elle prévoit que les objectifs doivent être atteints moyennant la fixation de la capacité des cuves de stockage. Seules des mesures visant donc à fixer la capacité des cuves de stockage pourront constituer une transposition valable de la directive.

35. Il convient de noter que l'interprétation du gouvernement néerlandais est, en outre, de nature à priver de sens la dernière partie de l'annexe III, 1, point 2), de la directive. Ce texte dispose que la capacité des cuves peut être inférieure à la capacité nécessaire de stockage pendant la plus longue des périodes d'interdiction d'épandage, à la condition qu'il soit démontré à l'autorité compétente que le volume d'effluents d'élevage ne pouvant être stocké sera évacué de manière inoffensive pour l'environnement.

36. Comme cela ressort de la rédaction de cette disposition, la directive pose comme principe que les cuves aient une capacité qui dépasse celle nécessaire au stockage pendant la période la plus longue d'interdiction d'épandage. La possibilité pour les agriculteurs d'avoir une capacité de stockage inférieure n'est qu'une exception soumise à la condition de l'évacuation inoffensive pour l'environnement et à une autorisation individuelle de l'autorité compétente.

37. L'interprétation avancée par le gouvernement néerlandais fait de cette exception le principe établi par cette disposition et réduit à néant l'obligation contenue dans la première partie de ladite disposition. Il suffirait pour respecter la directive que les effluents d'élevage soient évacués de façon inoffensive pour l'environnement. Cette conséquence ne saurait être admise.

38. Le gouvernement néerlandais fait valoir, en outre, que la directive n'exige pas que la capacité de stockage soit appréciée au niveau de l'agriculteur individuel et estime qu'il suffirait qu'il existe une capa-

12 — Voir, notamment, arrêts du 16 novembre 1989, Commission/Belgique (C-360/88, Rec. p. 3803); du 6 décembre 1989, Commission/Grèce (C-329/88, Rec. p. 4159); du 14 juillet 1993, Commission/Royaume-Uni (C-56/90, Rec. p. I-4109, points 42 à 44); du 29 avril 1999, Standley e.a. (C-293/97, Rec. p. I-2603, points 37 à 39); du 8 juin 1999, Commission/Allemagne (C-198/97, Rec. p. I-3257, point 35); du 9 novembre 1999, Commission/Italie (C-365/97, Rec. p. I-7773, points 67 et 68); du 25 mai 2000, Commission/Belgique (C-307/98, Rec. p. I-3933, point 51); du 19 mars 2002, Commission/Pays-Bas (C-268/00, Rec. p. I-2995, points 12 à 14), et Commission/France, précité (points 26 à 29).

cité globalement suffisante pour stocker les effluents d'élevage pendant la période la plus longue d'interdiction d'épandage.

39. À cet égard, il suffit de rappeler que la directive exige que les programmes d'action contiennent des mesures «obligatoires fixant» la capacité des cuves. Le gouvernement néerlandais ne prétend même pas que la capacité a été fixée, ne serait-ce que globalement, et se borne à indiquer qu'il existerait, aux Pays-Bas, «en pratique», une capacité de stockage suffisante. Or, à la lumière de la rédaction et des objectifs de la directive, l'existence en pratique d'une capacité de stockage suffisante ne saurait se substituer à des mesures fixant la capacité des cuves et garantissant le respect des limites prévues par la directive.

40. Nous proposons donc à la Cour de constater que le royaume des Pays-Bas, en n'incluant pas dans les programmes d'action des mesures concernant la capacité des cuves de stockage, a manqué à son obligation découlant des dispositions de l'article 5, paragraphe 4, sous a), combiné avec l'annexe III, 1, point 2), de la directive.

IV — Sur le troisième moyen de la requête

41. Par ce moyen, la Commission reproche au royaume des Pays-Bas d'avoir omis d'inclure dans son programme d'action des mesures limitant l'épandage, conformément aux exigences de l'annexe III, 1, point 3), de la directive. La Commission divise ce moyen en quatre branches concernant:

— l'incompatibilité des normes de pertes en tant que telles avec la directive;

— l'incompatibilité du niveau auquel sont fixées les normes applicables aux «pertes» avec la directive;

— l'absence de prise en compte de la minéralisation nette, et

— l'absence de prise en compte de l'apport d'azote des organismes du sol fixateurs d'azote.

42. Nous examinerons les différentes branches dans l'ordre où elles ont été présentées.

A — Sur la compatibilité des normes de pertes

43. Le gouvernement néerlandais conteste la recevabilité de cette branche. Nous examinerons donc d'abord cette question avant de nous pencher sur le fond.

1) Sur la recevabilité

a) Arguments des parties

44. Le gouvernement néerlandais estime que le grief tiré de l'incompatibilité des normes de pertes en tant que telles avec la directive est irrecevable. Ce gouvernement rappelle que, en vertu d'une jurisprudence constante, la requête doit être fondée sur les mêmes griefs que ceux indiqués dans l'avis motivé et que la procédure précontentieuse a pour objectif de permettre à l'État membre concerné de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire et de se défendre contre les griefs formulés par la Commission. Or, en l'espèce, cette dernière se serait bornée, au cours de la procédure précontentieuse, à critiquer le niveau des normes applicables aux pertes. Le grief tiré de l'incompatibilité des normes de pertes aurait été soulevé pour la première fois dans la requête.

45. La Commission conteste ces arguments.

b) Appréciation

46. Il ressort d'une jurisprudence constante que l'objet du recours introduit en vertu de l'article 226 CE est circonscrit par la procédure précontentieuse prévue au paragraphe 1 de cette disposition. Il en résulte que l'avis motivé et le recours doivent être fondés sur des griefs identiques [13]. La Cour a jugé, néanmoins, que cette exigence ne saurait aller jusqu'à imposer, en toute hypothèse, une coïncidence parfaite entre l'énoncé de l'objet du litige dans l'avis motivé et les conclusions de la requête, dès lors que l'objet du litige n'a pas été étendu ou modifié [14].

47. Il nous semble que, contrairement à ce que prétend le gouvernement néerlandais, la Commission n'a pas modifié l'objet du litige tel qu'il avait été défini dans l'avis motivé.

13 — Voir, notamment, arrêts du 17 novembre 1992, Commission/Pays-Bas (C-157/91, Rec. p. I-5899, point 17); du 22 juin 1993, Commission/Danemark (C-243/89, Rec. p. I-3353, point 13); du 12 janvier 1994, Commission/Italie (C-296/92, Rec. p. I-1, point 11), et du 10 septembre 1996, Commission/Belgique (C-11/95, Rec. p. I-4115, point 73).

14 — Arrêt du 16 septembre 1997, Commission/Italie (C-279/94, Rec. p. I-4743, point 25).

48. En effet, dans l'avis motivé, la Commission a d'abord rappelé que, aux termes de l'annexe III, 1, point 3), de la directive, les mesures devant être incluses dans les programmes d'action doivent être fondées sur un équilibre entre les besoins prévisibles en azote des cultures et l'azote qui leur est apporté. Elle a ensuite reproché au royaume des Pays-Bas:

«[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. Elle a ajouté que:

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

50. La Commission a donc reproché au royaume des Pays-Bas que son programme d'action ne contenait pas des mesures garantissant que l'épandage serait fondé sur un équilibre et elle a estimé que le fait que la législation néerlandaise autorisait des pertes violait l'exigence d'équilibre prévue par la directive. L'avis motivé visait donc déjà la compatibilité des normes de pertes.

51. Or, le troisième moyen de la requête contient le même grief, à savoir l'absence dans le programme d'action de règles limitant l'épandage des fertilisants à des niveaux d'équilibre entre les entrées et les sorties d'azote. La Commission reproche au royaume des Pays-Bas le fait que le système prévu par le Meststoffenwet n'est pas fondé sur un équilibre et permet les pertes d'azote dans l'environnement. La seule différence entre l'avis motivé et la requête réside en ce que la Commission a, dans cette dernière, systématisé, pour plus de clarté, les arguments avancés et les a exposés sous des intitulés différents. Toutefois, sur le fond, les griefs avancés sont identiques.

52. En conséquence nous estimons que l'exception d'irrecevabilité soulevée par le gouvernement néerlandais ne saurait être accueillie.

2) Sur le fond

a) Arguments des parties

53. La Commission rappelle que la directive prévoit que les programmes d'action

15 — Point 19.
16 — Point 20.

doivent contenir des règles relatives à la limitation de l'épandage des fertilisants. Selon elle, la directive exige que ces règles contiennent des normes d'apport ou d'utilisation, c'est-à-dire des normes fixant les quantités maximales qui peuvent être épandues sur les sols. Ces quantités maximales de fertilisants doivent être fixées à des niveaux assurant un équilibre entre les entrées et les sorties d'azote.

54. Or, la législation néerlandaise ne contiendrait pas de normes d'utilisation, mais des normes de pertes. La Commission considère que cela est incompatible avec la directive.

55. Le gouvernement néerlandais fait valoir que la «limitation de l'épandage des fertilisants» voulue par la directive peut être réalisée de différentes manières et que l'application des normes de pertes constitue une manière valable de limiter l'épandage des fertilisants.

56. Le gouvernement néerlandais estime que l'annexe III, 1, point 3), de la directive prévoit deux points de référence sur lesquels peuvent se fonder les normes visant la limitation de l'épandage: l'apport d'azote et l'équilibre entre l'apport d'azote et les besoins en azote. Il explique que son système actuel est fondé sur le second point de référence. Il fait valoir que la perte d'azote est un bon étalon pour mesurer la pression que les composés azotés font peser sur l'environnement.

57. Le gouvernement néerlandais admet qu'il a toujours été conscient d'avoir choisi «une autre voie» en adoptant le régime MINAS, mais estime que cette voie n'est pas incompatible avec la directive.

b) Appréciation

58. Il convient de rappeler les termes de l'annexe III, 1, point 3), de la directive. Cette disposition prévoit:

«1. Les mesures [à inclure dans les programmes d'action] comportent des règles concernant:

[...]

3) la limitation de l'épandage des fertilisants [...]

[...]

[...] fondée sur un équilibre entre:

i) les besoins prévisibles en azote des cultures

et

ii) l'azote apporté aux cultures par le sol et les fertilisants [...]».

59. La Commission estime que cette disposition oblige les États membres à adopter des normes d'utilisation fixant directement la quantité de fertilisants qui peut être épandue. Le gouvernement néerlandais fait valoir, en substance, que la directive n'indique pas quel est le système à retenir et que les normes de pertes sont également de nature à assurer le respect des objectifs de la directive.

60. Comme nous l'avons déjà indiqué, la Cour vient de rappeler dans son récent arrêt Commission/France, précité [17], que la marge de manœuvre dont disposent les États membres pour décider de la forme et des moyens pour la transposition d'une directive dépend du degré de précision de sa rédaction.

61. Il convient donc d'examiner si, comme le soutient la Commission, l'annexe III, 1, point 3), de la directive impose l'adoption de normes d'utilisation, ou si, au contraire, elle n'exige pas un type concret de normes, de sorte que tout système limitant, directement ou indirectement, l'épandage constituerait une transposition correcte de la directive.

62. À notre avis, la directive impose aux États membres d'inclure dans leurs programmes d'action des normes d'utilisation limitant directement l'épandage des fertilisants.

63. En premier lieu, l'annexe III, 1, point 3), de la directive prévoit que les mesures contenues dans les programmes d'action doivent comporter des règles *concernant* la limitation de l'épandage. Or, force est de constater que les dispositions du régime MINAS ne *concernent* pas la limitation dudit épandage, mais les pertes d'azote dans l'environnement.

64. En second lieu, il nous semble que l'exigence, prévue à l'annexe III, 2, de la directive, selon laquelle les mesures contenues dans les programmes d'action doivent

17 — Points 25 et suivants.

avoir comme effet que la quantité d'effluents d'élevage épandue ne dépasse pas une certaine limite, ne peut être respectée qu'au moyen de normes d'utilisation. Les normes de pertes peuvent, certes, limiter de façon indirecte l'épandage des fertilisants, mais elles ne peuvent pas limiter l'utilisation d'un type concret de fertilisants.

65. Cette interprétation est confirmée par l'examen des objectifs de la directive.

66. La directive vise, aux termes de son article 1er, à réduire la pollution des eaux et à prévenir toute nouvelle pollution. La Cour a jugé dans son arrêt Standley e.a., précité [18], que la directive vise à créer les instruments nécessaires afin que soit garantie, dans la Communauté, la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. Ayant cet objectif en vue, les normes d'utilisation apparaissent comme étant plus aptes à réduire et à prévenir toute pollution que les normes de pertes. En effet, elles présentent deux avantages au regard des objectifs de la directive:

— les normes d'utilisation interviennent en amont. Ainsi, un dépassement des normes d'utilisation peut, éventuellement, se voir compensé par des circonstances spéciales (par exemple, un niveau réduit des précipitations, un besoin exceptionnel en azote des cultures...), de sorte que la pollution pourrait ne pas avoir lieu. En revanche, les normes de pertes interviennent dans un moment postérieur du cycle de l'azote et tout dépassement des normes de pertes implique nécessairement l'existence d'une pollution. L'exploitant responsable pourra, certes, être taxé mais cela ne fera pas disparaître la pollution qu'il aura provoquée [19], et

— les normes d'utilisation sont claires et simples à respecter pour les exploitants, de sorte qu'il n'y pas de risque de pollution, conséquence d'une erreur dans l'application des normes. Les normes de pertes, en revanche, obligent les exploitants à réaliser des appréciations et des calculs compliqués tenant compte des caractéristiques de la zone vulnérable en cause et de l'équilibre entre les besoins prévisibles en azote des cultures et l'azote apporté aux cultures par le sol et les fertilisants [20]. Toute erreur lors du calcul de la quantité de fertilisants pouvant être épandue ou toute modification des circonstances prises en compte [21] peut impliquer des pertes d'azote dans l'environnement.

18 — Point 39.

19 — Cette interprétation est d'ailleurs conforme à l'article 174 CE qui prévoit que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement est fondée, notamment, sur le principe de la correction par priorité à la source des atteintes à l'environnement. L'avocat général Geelhoed, dans ses conclusions dans l'affaire Commission/Allemagne (arrêt du 14 mars 2002, C-161/00, Rec. p. I-2753, point 51), s'est aussi référé à cette disposition du traité pour affirmer que la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates doit commencer le plus tôt possible.

20 — Des études spécialisées confirment la difficulté de cette appréciation. Voir Black, J., «A study of Manure Management in Pig production», Spring 1999, http://res2.agr.ca/initiatives/manurenet/ download/black_nuffield.pdf (p. 18).

21 — Par exemple, un niveau exceptionnellement élevé de précipitations.

67. Enfin, il convient de rappeler que le gouvernement néerlandais a lui-même reconnu être conscient que le régime MINAS constitue une «autre voie» et a affirmé que ce régime ne «découlerait» pas directement de l'annexe III, 1, point 3), de la directive [22]. Le fait qu'il peut satisfaire les objectifs de la directive ne saurait suffire dès lors que celle-ci prévoit elle-même, comme nous l'avons vu, les mesures à mettre en œuvre pour atteindre lesdits objectifs.

68. Nous proposons donc à la Cour de constater que le royaume des Pays-Bas, en n'incluant pas dans son programme d'action des règles d'utilisation limitant l'épandage des fertilisants, a manqué à son obligation découlant de l'article 5, paragraphe 4, sous a), combiné avec l'annexe III, 1, point 3), de la directive.

B — *Sur les autres branches*

69. Compte tenu de la réponse que nous proposons d'apporter à la première branche de ce moyen, les autres branches sont sans objet.

22 — Mémoire en duplique (point 74).

V — Sur le quatrième moyen de la requête

A — *Arguments des parties*

70. La Commission rappelle que les mesures à inclure dans les programmes d'action doivent assurer que, pour chaque exploitation ou élevage, la quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement ne dépasse pas la quantité de 170 kg d'azote par hectare ou de 210 kg pendant le premier programme d'action.

71. Les parties examinent ensuite séparément le régime applicable aux exploitations soumises à déclaration et celui applicable aux autres exploitations.

1) Exploitations soumises à déclaration

72. La Commission rappelle que les normes nationales visant la transposition de l'annexe III, 2, de la directive pour ces exploitations sont les normes de pertes contenues dans le régime MINAS. Elle réitère son avis selon lequel ce régime est incompatible avec la directive qui exigerait des normes d'utilisation fondées sur un équilibre entre les entrées et les sorties.

73. Le gouvernement néerlandais fait valoir que les quantités indiquées à l'annexe III, 2, de la directive ne constituent pas une norme d'utilisation, mais visent simplement à indiquer l'effet que doivent avoir les mesures prévues par les programmes d'action. Plusieurs systèmes seraient envisageables, en ce compris le régime MINAS.

74. Le gouvernement néerlandais indique que l'utilisation d'effluents d'élevage est limitée aux Pays-Bas par les normes en matière de phosphates. Il fait valoir que ces normes limitent l'utilisation d'effluents d'élevage et, par suite, la quantité d'azote épandue ou enfouie dans le sol avec les fertilisants. Il affirme que les normes applicables aux phosphates peuvent être aisément converties en quantités d'azote par l'intermédiaire du rapport azote/phosphates.

75. Le gouvernement néerlandais explique, ensuite, la méthode à utiliser pour calculer, à partir des normes de pertes de phosphates, la quantité d'azote épandue aux Pays-Bas. Il résulterait de ces calculs que la quantité d'azote pouvant être épandue sur les terres de culture, égale à 210 kg d'azote par hectare, coïnciderait avec celle prévue par la directive pour le premier programme d'action. En revanche, pour les terres de pâture, il reconnaît que la quantité d'azote pouvant être épandue, 300 kg d'azote par hectare, dépasse la limite de 210 kg d'azote par hectare et soutient qu'il n'a pas, cependant, informé la Commission de son intention d'autoriser cette quantité parce qu'il estimait, à l'époque, qu'une mise en œuvre alternative de la directive était acceptable, à condition que ses objectifs fussent respectés.

2) Exploitations exemptées de déclaration

76. La Commission rappelle que les normes applicables aux exploitations exemptées de déclaration sont des normes d'utilisation comme exigé par la directive. Elle reproche, cependant, au royaume des Pays-Bas le fait que ces normes fixent la quantité maximale de phosphates que peuvent contenir les effluents d'élevage épandus. Elle estime que la directive exige que les normes en cause fixent la quantité d'azote maximale contenue dans les effluents d'élevage pouvant être épandus.

77. La Commission conteste, ensuite, le système de conversion proposé par le gouvernement néerlandais pour calculer la quantité d'azote contenue dans les effluents d'élevage qui peuvent être épandus selon les normes de phosphates néerlandaises. Elle affirme que ce système n'est pas de nature à assurer le respect des quantités prévues par la directive. Dans sa réplique, elle ajoute que, si le royaume des Pays-Bas veut prendre la liberté de fixer des normes limitant l'apport de phosphates au lieu de l'apport d'azote, il doit, au moins, présenter une argumentation convaincante.

78. Le gouvernement néerlandais réitère son avis selon lequel les normes sur les phosphates sont de nature à limiter l'apport d'azote. Il explique qu'il résulte de la conversion des normes de phosphates en normes d'azote que la quantité d'azote pouvant être épandue aux Pays-Bas sur les terres de culture, pendant les années 1998 et 1999, n'est pas incompatible avec la quantité autorisée par la directive pour la période comprise entre le 20 décembre 1998 et le 20 décembre 2002. Il estime que la quantité autorisée pour les terres de pâture, qui est supérieure à la limite de 210 kg d'azote par hectare, se justifiait par le taux élevé d'absorption d'azote des terres de pâture aux Pays-Bas ainsi que par le passage du régime des normes d'utilisation au régime des normes de pertes.

B — *Appréciation*

79. Pour l'examen de ce moyen, nous reprendrons la distinction opérée par les parties entre les deux régimes existant aux Pays-Bas: celui des exploitations soumises à déclaration et celui des exploitations non soumises à cette obligation [23].

80. Avant d'examiner les arguments des parties, il convient de bien cerner l'objet du débat. Les parties se sont prononcées sur la compatibilité avec la directive des mesures néerlandaises applicables au cours de la période allant de 2000 à 2003. Or, l'objet de la présente procédure, tel que défini dans l'avis motivé et dans la requête, porte sur la compatibilité avec la directive du premier programme d'action néerlandais, couvrant la période allant de 1995 à 1999. Les mesures pour les années 2000 à 2003, qui correspondraient au deuxième programme d'action, ne seront donc pas examinées.

1) Exploitations soumises à déclaration

81. Ces exploitations sont soumises au régime MINAS et aux normes de pertes qu'il comporte.

82. Or, nous avons constaté, dans le cadre du troisième moyen de la requête, que ces normes de pertes ne constituent pas une transposition correcte de la directive, laquelle exige des normes d'utilisation. Il nous semble qu'il résulte de cette circonstance que ce quatrième moyen n'a plus d'objet pour ce qui est de la compatibilité avec l'annexe III, 2, de la directive du régime applicable aux exploitations soumises à déclaration.

83. En effet, la directive prévoit, à l'annexe III, 1, les mesures qui doivent être incluses dans les programmes d'action des

23 — Le gouvernement néerlandais fait valoir, au point 4 de son mémoire en duplique, que ce moyen est irrecevable, au motif qu'il serait matériellement différent du grief avancé dans l'avis motivé. Il suffit de constater, à cet égard, que le gouvernement néerlandais n'indique pas en quoi le quatrième moyen de la requête serait différent de celui énoncé dans l'avis motivé.

États membres et, à l'annexe III, 2, l'effet que ces mesures doivent avoir sur l'épandage d'effluents d'élevage. Ladite annexe III, 2, prévoit que «*ces mesures* assurent que, pour chaque exploitation ou élevage, la quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement [...] ne dépasse pas une quantité donnée par hectare [...]» [24].

84. L'analyse de la compatibilité des mesures nationales de transposition de la directive avec l'annexe III, 2, exige nécessairement, à notre avis, que les mesures incluses par les États membres dans leurs programmes d'action soient bel et bien celles énumérées à l'annexe III, 1, de la directive.

85. Ainsi, puisque nous considérons que le royaume des Pays-Bas, en établissant le régime MINAS, n'a pas satisfait à son obligation d'inclure dans le programme d'action les mesures visées à l'annexe III, 1, il nous semble qu'il n'est pas nécessaire d'analyser si ledit régime est de nature à assurer le respect des limites à l'épandage d'effluents d'élevage contenues à l'annexe III, 2, de la directive.

2) Exploitations exemptées de déclaration

86. Les normes applicables aux exploitations bénéficiant jusqu'au 1er janvier 2001 de la dérogation à l'obligation de déclaration étaient des normes d'utilisation tel qu'exigé par la directive.

87. Néanmoins, la Commission soulève deux critiques à l'encontre de ces normes. D'une part, elle reproche au royaume des Pays-Bas d'avoir fixé des normes limitant l'apport de phosphates, alors que la directive exige que les normes limitant l'épandage s'appliquent à l'azote, et, d'autre part, elle fait valoir que les normes prévues aux Pays-Bas autorisent l'épandage d'une quantité d'effluents d'élevage qui dépasse les limites d'azote fixées par la directive.

88. S'agissant de la première critique, nous ne partageons pas l'avis de la Commission selon lequel la directive exige que les mesures limitant l'épandage d'effluents d'élevage doivent nécessairement porter sur l'azote.

89. L'annexe III, 2, de la directive se limite à indiquer que les mesures prévues à l'annexe III, 1, doivent assurer que les effluents d'élevage épandus annuellement, par hectare, ne contiennent pas plus de 170 kg d'azote. La directive n'exige pas que les normes mentionnent expressément la quantité d'azote qui peut être épandue. Il suffit que les mesures, quels que soient leur contenu et leur rédaction, aient comme effet de limiter l'épandage d'effluents d'élevage en tenant compte des limites fixées par la directive.

24 — Souligné par nous.

90. En revanche, si le royaume des Pays-Bas souhaite limiter l'épandage d'effluents d'élevage au moyen des normes d'apport sur les phosphates, encore faut-il que ces normes soient de nature à garantir que la limite maximale d'apport d'azote indiquée à l'annexe III, 2, sera respectée. Il convient, dès lors, de vérifier si la méthode de conversion proposée par le gouvernement néerlandais est de nature à garantir que la quantité d'effluents d'élevage autorisée par les normes sur les phosphates ne contient pas, même occasionnellement [25], des niveaux d'azote interdits par la directive.

91. À cet égard, force est de constater que les calculs avancés par le gouvernement néerlandais reposent sur des affirmations non prouvées, des approximations et des moyennes. Ainsi, il ne fournit aucune preuve visant à démontrer que les types d'effluents d'élevage pris en compte pour le calcul sont ceux effectivement utilisés en pratique. Il affirme que les effluents d'élevage utilisés sur les terres de culture présentent un rapport azote/phosphates de 2 et ceux utilisés sur les terres de pâture un rapport de 2,5 en moyenne, mais, à nouveau, il ne fournit aucune preuve permettant à la Cour de vérifier le bien-fondé de ces affirmations. Il propose un rapport azote/phosphates pour les effluents d'élevage utilisés sur les terres de pâture, qui n'est qu'une moyenne, ce qui implique nécessairement que, dans un certain nombre de cas, le rapport sera supérieur au rapport moyen et donc que la quantité d'azote contenue dans les effluents d'élevage pouvant être épandus, conformément à la réglementation néerlandaise, sera supérieure à celle indiquée par le gouvernement néerlandais. Enfin, le calcul proposé par le gouvernement néerlandais est fondé sur la «pratique» des exploitants des Pays-Bas, de sorte qu'aucune norme obligatoire ne garantit que les données prises en compte restent immuables ou qu'elles sont valables pour toutes les exploitations néerlandaises.

92. Il nous semble, dès lors, que la méthode proposée par le gouvernement néerlandais pour transformer les normes de phosphates en normes d'azote ne présente pas des garanties suffisantes pour *assurer* que la quantité d'effluents d'élevage permise par les normes de phosphates ne contient pas une quantité d'azote dépassant la limite fixée par la directive [26].

93. En conséquence, nous proposons à la Cour de constater que le royaume des Pays-Bas a manqué à son obligation découlant de l'article 5, paragraphe 4, sous a), combiné avec l'annexe III, 2, de garantir que les mesures incluses dans son programme d'action assurent que, pour chaque

25 — Par exemple, en raison d'un rapport azote/phosphates différent de celui pris en compte lors du calcul, par les Pays-Bas, des niveaux des phosphates admissibles et de la conversion en azote.

26 — En tout état de cause, à supposer même que les conversions proposées par le gouvernement néerlandais soient admissibles, les normes d'apport applicables aux Pays-Bas ne respectent pas les conditions prévues par la directive. Tout d'abord, elles dépassent la quantité de 210 kg autorisée pour le premier programme d'action. En effet, pour ce qui est des terres de culture, le résultat de la conversion, en utilisant toujours les chiffres qui nous sont proposés, n'est pas de 200 kg d'azote par hectare, comme le prétend le gouvernement néerlandais, mais de 220 kg d'azote par hectare. Concernant les terres de pâture, le gouvernement néerlandais admet lui-même que les quantités autorisées dépassent la limite de 210 kg d'azote par hectare.

exploitation ou élevage, la quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement, y compris par les animaux eux-mêmes, ne dépasse pas la quantité prévue par la directive.

VI — Sur le cinquième moyen de la requête

94. La Commission reproche au royaume des Pays-Bas de ne pas avoir inclus dans son programme d'action les mesures suivantes qui devaient être contenues dans le code de bonne pratique agricole:

— les règles couvrant les périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants autres que les effluents d'élevage est inapproprié;

— les règles couvrant les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente;

— les règles couvrant les conditions d'épandage des fertilisants près des cours d'eau, et

— les règles couvrant les modes d'épandage limitant la fuite dans les eaux d'éléments nutritifs.

95. Nous examinerons ces différents griefs dans cet ordre.

A — *L'absence dans le programme d'action néerlandais de règles couvrant les périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants autres que les effluents d'élevage est inapproprié*

1) Arguments des parties

96. La Commission rappelle que les programmes d'action doivent contenir, conformément à l'annexe II de la directive, des règles concernant les périodes pendant lesquelles l'épandage des fertilisants est inapproprié «pour autant qu[e ces règles] soient pertinentes». Elle constate que le programme d'action néerlandais ne contient pas de règles en ce qui concerne les fertilisants chimiques.

97. La Commission estime que cette réglementation est pourtant pertinente, au sens de l'annexe II, A, de la directive parce qu'il

y a, aux Pays-Bas, des périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants est nocif et qu'il doit, dès lors, être considéré comme inapproprié.

98. Le gouvernement néerlandais estime que les facteurs cités par la Commission ne sont pas les seuls qui doivent être pris en compte. Il fait valoir que des dispositions déterminant les périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants chimiques n'est pas approprié ne sont pas pertinentes aux Pays-Bas parce que, grâce au régime MINAS, les agriculteurs n'utiliseront pas de fertilisants pendant une période où leur épandage ou leur enfouissement est inapproprié.

2) Appréciation

99. Il ressort du dossier [27] que le gouvernement néerlandais se borne à affirmer que des règles fixant les périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants est approprié ne sont pas pertinentes aux Pays-Bas du fait de l'existence du régime MINAS.

100. La question se pose donc de savoir quels sont les éléments qui doivent être examinés afin d'apprécier la pertinence de l'adoption des mesures en cause.

101. À notre avis, l'exigence de pertinence doit être mise en relation avec le membre de phrase de la disposition qui prévoit que les codes de bonne pratique agricole doivent tenir compte «des conditions prévalant dans les différentes régions de la Communauté» [28]. Ainsi, les mesures énumérées à cette annexe seront ou non pertinentes selon les conditions prévalant dans chaque région.

102. Nous estimons que l'expression «conditions prévalant» fait référence, comme l'indique la Commission, aux conditions naturelles, géologiques et climatologiques des différentes régions européennes et non aux réglementations nationales de chaque État membre. En effet, on ne saurait dire d'une réglementation qu'elle «prévaut» dans une région, mais qu'elle y est «applicable».

103. La rédaction de l'annexe III, 1, point 3), de la directive conforte cette interprétation. Cette disposition prévoit l'obligation, pour les États membres, d'adopter des mesures concernant la limitation de l'épandage des fertilisants, *conformément aux bonnes pratiques agricoles*. Elle ne cite, en tant que *caractéristiques* de la zone vulnérable, que des facteurs objectifs tenant aux sols, à leur utilisation agricole et à la climatologie (l'état des sols, leur composition, leur pente, l'utilisation des sols et les pratiques agricoles, notamment les systèmes de rotation des cultures, les conditions climatiques, les précipita-

27 — Notamment du mémoire en défense (points 201 à 204).

28 — Annexe II, A, de la directive, dans sa version française.

tions et l'irrigation). Ainsi, lorsque la directive exige la prise en compte des conditions ou des caractéristiques des régions ou des zones vulnérables, elle se réfère aux caractéristiques des sols ou aux conditions climatologiques de la région et non à d'autres conditions qui ne sauraient avoir une incidence physique sur la fuite des nitrates dans l'eau.

104. Nous estimons donc que la pertinence des mesures visées à l'annexe II, A, de la directive doit être appréciée en fonction des caractéristiques géologiques et climatologiques de chaque région.

105. Or, en l'espèce, la Commission a affirmé, sans être contredite sur ce point par le gouvernement néerlandais, que la situation climatologique est caractérisée par le fait qu'il pleut beaucoup entre septembre et janvier aux Pays-Bas. Cette circonstance rend nécessaire la fixation par l'État de périodes durant lesquelles l'épandage de fertilisants n'est pas approprié, afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates.

106. Le gouvernement néerlandais n'a pas démontré ni même soutenu que des règles concernant les périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants chimiques est inapproprié, existeraient, à la fin du délai imparti par l'avis motivé, dans sa législation.

107. En conséquence, nous proposons à la Cour de constater que le royaume des Pays-Bas, en n'adoptant pas ces règles, a manqué à son obligation découlant de l'article 5, paragraphe 4, sous b), combiné avec l'article 4, paragraphe 1, sous a), et avec l'annexe II, A, de la directive.

B — *L'absence dans le programme d'action néerlandais de règles couvrant les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente*

1) Arguments des parties

108. La Commission fait valoir que les mesures concernant l'épandage des fertilisants sur des sols en forte pente n'ont pas été adoptées dans le délai prévu par la directive, à savoir avant le 20 décembre 1995.

109. Le gouvernement néerlandais estime que l'adoption de telles mesures n'est pas pertinente, au sens de la directive, aux Pays-Bas. À cet égard, il fait valoir, d'une part, que les Pays-Bas sont un pays très plat et, d'autre part, que le régime MINAS est de nature à encourager les exploitants à utiliser les fertilisants de manière raisonnable sur les terrains à forte pente.

2) Appréciation

110. La Commission prétend que l'adoption de mesures concernant les conditions d'épandage des fertilisants dans les zones en forte pente est nécessairement pertinente. Elle se fonde sur le fait que l'annexe III, 1, point 3), sous a), de la directive oblige les États membres à prendre en compte la pente des sols lors de la fixation des limites à l'épandage des fertilisants.

111. Il nous semble que cet argument ne peut pas être accueilli pour deux raisons.

112. D'une part, cette interprétation revient à vider de sens l'expression «pour autant qu'ils soient pertinents» contenue à l'annexe II, A, de la directive, au moins pour ce qui est de son point 2. Si des mesures concernant les conditions d'épandage sur les sols en forte pente étaient nécessairement pertinentes, il aurait été plus logique que le législateur communautaire prévoie que l'obligation des États membres d'adopter lesdites mesures était inconditionnelle sans la soumettre à la condition de pertinence.

113. D'autre part, il convient de bien préciser que les deux dispositions de la directive en cause n'ont pas le même objet. L'annexe III oblige à prendre en compte *la pente des sols,* mais non à adopter des règles concernant de manière spécifique les sols *en forte pente.* L'annexe II prévoit des règles spécifiques pour ces derniers. Ces deux dispositions sont indépendantes: si, dans une zone vulnérable, il n'y a pas des sols en forte pente, les mesures spécifiques de l'annexe II ne devront pas être adoptées parce qu'elles ne seront pas pertinentes. Cependant, cela ne saurait empêcher que la pente des sols soit prise en compte lors de l'adoption des mesures visant à limiter l'épandage des fertilisants, conformément à l'annexe III.

114. Nous estimons qu'il convient d'examiner si l'adoption par le royaume des Pays-Bas des mesures prévues à l'annexe II, A, point 2), de la directive est pertinente, avant d'apprécier si celui-ci a manqué à ses obligations sur ce point.

115. À cet égard, nous rappelons que, en vertu d'une jurisprudence constante, il incombe à la Commission, dans le cadre d'une procédure en manquement, en vertu de l'article 226 CE, d'établir l'existence du manquement allégué et d'apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification de l'existence de ce manquement [29].

116. Il y a donc lieu d'examiner si la Commission a rapporté la preuve qu'il est

29 — Voir, notamment, arrêts du 25 mai 1982 (Commission/Pays-Bas, 96/81, Rec. p. 1791, point 6); du 23 octobre 1997, Commission/Pays-Bas (C-157/94, Rec. p. I-5699, point 59), et du 18 mars 1999, Commission/France (C-166/97, Rec. p. I-1719, point 40).

pertinent aux Pays-Bas d'établir des dispositions concernant l'épandage de fertilisants sur des sols en forte pente, c'est-à-dire, qu'il existerait aux Pays-Bas des sols voués à l'agriculture qui présenteraient des fortes pentes au sens de la directive.

117. En l'espèce, la Commission s'est bornée à indiquer que le pourcentage prévu dans un projet visant à modifier la loi néerlandaise lui paraissait insuffisant. Or, il nous semble que, dans le silence de la directive, elle aurait dû indiquer quelle est l'inclinaison des sols à considérer en forte pente et pour quelles raisons, et cela afin de permettre, d'une part, au royaume des Pays-Bas de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive ainsi que de présenter utilement sa défense et, d'autre part, à la Cour d'apprécier l'existence du manquement reproché.

118. La Commission n'apporte pas non plus, a fortiori, la preuve qu'il existerait aux Pays-Bas des sols voués aux cultures qui doivent être considérés comme des sols en forte pente. Elle s'est bornée à faire valoir qu'il existe sur le territoire néerlandais des terres à pente. Outre le fait que la Commission fait référence à des *terres à pente* alors que la directive se réfère à des sols en forte pente, elle n'avance aucune preuve visant à établir la véracité de cette affirmation.

119. En l'état du dossier, la Cour se trouve dans l'impossibilité d'apprécier s'il existe aux Pays-Bas des sols agricoles qui doivent être considérés comme des sols en forte pente, ce qui rendrait pertinente l'adoption de mesures visées à l'annexe II, A, point 2), de la directive.

120. En conséquence, nous proposons à la Cour de rejeter ce grief.

C — *L'absence dans le programme d'action néerlandais de règles couvrant les conditions d'épandage des fertilisants près des cours d'eau*

1) Arguments des parties

121. La Commission rappelle que le code de bonne pratique doit contenir des mesures concernant l'épandage des fertilisants près des cours d'eau. Elle affirme qu'elle n'a pas reçu communication des mesures prises aux Pays-Bas pour assurer la transposition de la directive sur ce point. Elle considère, en outre, que, même si ces mesures ont été adoptées, elles ne l'ont pas été avant la date prévue par la directive, à savoir le 20 décembre 1995.

122. Le gouvernement néerlandais répond que la législation sur cette question existe

déjà et que la Commission en a reçu communication. Il s'agirait, d'une part, d'une disposition nationale [30] interdisant les émissions de fertilisants sur les eaux superficielles qui serait en vigueur depuis bien avant le 20 décembre 1999, et, d'autre part, du Lozingenbesluit open teelt en veehouderij qui serait entré en vigueur le 1er mars 2000. Il estime que cette loi n'a pas été adoptée tardivement parce que le délai fixé par la directive expirait le 20 décembre 1999 et non le 20 décembre 1995.

2) Appréciation

123. Nous estimons que les arguments avancés par le gouvernement néerlandais ne sauraient être retenus. Pour le premier argument, tiré de l'existence d'une disposition visant l'interdiction des émissions des fertilisants *sur* les eaux superficielles, il nous semble qu'une telle disposition ne saurait être considérée comme une mesure concernant l'épandage de fertilisants *près des cours* d'eau comme il est exigé par la directive.

124. Pour le second argument, tiré de l'adoption du Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, il suffit de relever que, même à supposer que les mesures du premier programme d'action pouvaient être adoptées jusqu'au 20 décembre 1999, comme le soutient le gouvernement néerlandais [31], cette loi a été adoptée postérieurement à la date prévue par la directive. En effet, il ressort du dossier [32] que cette loi a été adoptée le 27 janvier 2000.

125. Nous proposons donc à la Cour de constater que le royaume des Pays-Bas, en n'ayant pas adopté les mesures concernant l'épandage des fertilisants près des cours d'eau avant l'expiration du délai imparti, a manqué à son obligation découlant de l'article 5, paragraphe 4, sous b), combiné avec l'article 4, paragraphe 1, sous a), et avec l'annexe II, A, point 4), de la directive.

D — *L'absence dans le programme d'action néerlandais de règles couvrant les modes d'épandage limitant la fuite dans les eaux d'éléments nutritifs*

1) Arguments des parties

126. La Commission affirme que, au jour de la requête, les mesures véritables de

30 — Article 4 de l'Uitvoeringsbesluit.

31 — Ainsi, la Commission estime que la directive n'exige pas que les mesures devant être incluses dans le premier programme d'action doivent être adoptées avant le 20 décembre 1995 et mises en vigueur avant le 20 décembre 1999. Le gouvernement néerlandais, au contraire, fait valoir que la directive exige que les mesures aient été prévues dans le programme d'action avant le 20 décembre 1995 et qu'elles aient été adoptées avant le 20 décembre 1999.

32 — En particulier, annexe 4 du mémoire en duplique.

transposition concernant les engrais chimiques azotés ne lui avaient pas été communiquées.

127. Le gouvernement néerlandais fait valoir que de telles mesures ne sont pas pertinentes du fait de l'existence du régime MINAS. Il estime que tout exploitant agricole épandant des effluents d'élevage ou des engrais chimiques d'une manière non uniforme ou dans des proportions inexactes qui dépassera les normes applicables en matière de pertes sera tenu au paiement d'une taxe. Il fait valoir que d'autres éléments que ceux tenant à la géologie ou à la climatologie des terres, tels que le régime MINAS, doivent être pris en compte pour apprécier la «pertinence» des mesures prévues à l'annexe II.

128. En tout cas, une modification de la législation sur les effluents d'élevage serait en préparation ainsi que des mesures concernant spécifiquement l'utilisation des engrais chimiques.

2) Appréciation

129. Le gouvernement néerlandais estime que les mesures en cause ne sont pas pertinentes du fait de l'existence du régime MINAS. Il considère que ce régime doit être pris en compte lors de l'appréciation de la pertinence de l'adoption de ces mesures aux Pays-Bas. Nous avons déjà répondu, dans le cadre du premier grief de ce moyen, que seuls des facteurs objectifs liés aux conditions physiques, géologiques et climatologiques des terres peuvent être pris en compte afin d'apprécier si les mesures prévues à l'annexe II, A, de la directive sont pertinentes. Nous estimons donc que cet argument doit être rejeté.

130. Concernant les modifications législatives qui seraient prétendument en préparation, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé [33]. Or, il résulte des affirmations du gouvernement néerlandais [34] que ces mesures législatives concernant les engrais chimiques n'étaient pas encore adoptées le 11 décembre 2000 [35], alors que le délai fixé dans l'avis motivé expirait en décembre 1999.

131. Nous concluons donc que, en n'ayant pas adopté les mesures concernant les modes d'épandage des engrais chimiques, notamment leur niveau et leur uniformité, pour pouvoir maintenir à un niveau acceptable la fuite dans les eaux d'éléments nutritifs, avant l'expiration du délai qui

33 — Arrêts du 17 janvier 2002, Commission/Irlande (C-394/00, Rec. p. I-581, point 12), et du 20 juin 2002, Commission/Luxembourg (C-299/01, Rec. p. I-5899, point 11).

34 — Mémoire en défense (points 225 à 228).

35 — Date de présentation du mémoire en défense.

leur avait été imparti, le royaume des Pays-Bas a manqué à son obligation découlant de l'article 5, paragraphe 4, sous b), en combinaison avec l'article 4, paragraphe 1, sous a), et avec l'annexe II, A, point 6), de la directive.

VII — Sur le sixième moyen de la requête

A — *Arguments des parties*

132. La Commission affirme que, au cours de la phase précontentieuse, le gouvernement néerlandais a reconnu que la politique générale actuelle était insuffisante pour les sols sablonneux secs et que des mesures supplémentaires étaient nécessaires. La Commission considère qu'il en résulte que ces mesures auraient dû être prises, conformément à l'article 5, paragraphe 5, de la directive, dès le premier programme d'action.

133. Le gouvernement néerlandais considère que l'article 5, paragraphe 5, de la directive ne fixe aucun délai pour l'adoption des mesures supplémentaires ou des actions renforcées. Il fait valoir que ces mesures supplémentaires entreront en vigueur dans le délai fixé par la directive, à savoir en 2003.

B — *Appréciation*

134. Le gouvernement néerlandais ne conteste pas que des mesures supplémentaires concernant les sols sablonneux secs soient nécessaires afin d'atteindre les objectifs visés par la directive. Il se borne à contester que de telles mesures devaient être prises dans le premier programme d'action.

135. La question qui se pose consiste donc à vérifier si l'article 5, paragraphe 5, de la directive fixe ou non un délai dans lequel les mesures supplémentaires qu'il prévoit doivent être prises.

136. L'article 5, paragraphe 5, de la directive prévoit:

«[l]es États membres prennent, dans le cadre des programmes d'action, toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées qu'ils estiment nécessaires, s'il s'avère, dès le début ou à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes d'action, que les mesures visées au paragraphe 4 ne suffiront pas pour atteindre les objectifs définis à l'article 1er [...]».

137. Il ressort d'une jurisprudence constante qu'il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition de droit communautaire, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie [36].

138. Aux termes de son article 1er, la directive vise à réduire la pollution des eaux causée par les nitrates et à prévenir toute pollution de ce type. Pour ce faire, elle fixe, à son article 5, paragraphes 1 et 4, un calendrier précis pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'action. Elle prévoit, en outre, audit article 5, paragraphe 6, l'élaboration de programmes de surveillance pour évaluer l'efficacité des programmes d'action. Enfin, la directive dispose, au paragraphe 7 du même article que les États membres réexaminent et, le cas échéant, révisent leurs programmes d'action, y compris toute mesure supplémentaire, tous les quatre ans au moins.

139. Il nous semble qu'il résulte tant de ces articles que des objectifs de la directive que les mesures auxquelles fait référence cette disposition doivent être prises dès que leur besoin est constaté. L'interprétation contraire reviendrait à considérer que la directive autorise les États membres à appliquer des réglementations qui n'évitent ni ne préviennent la pollution des eaux par les nitrates. Tout l'effet utile de la directive serait, ainsi, mis en cause. Il nous semble que celle-ci serait incohérente si, d'une part, elle fixait des délais stricts pour l'adoption des mesures prévues à son article 5, paragraphe 4, et prévoyait le contrôle de l'efficacité des programmes d'action et, le cas échéant, leur révision et, d'autre part, elle permettait que les eaux continuent à être polluées parce que des mesures supplémentaires nécessaires n'ont pas été adoptées.

140. Il en résulte que, dans le cas où il s'avère dès le début que les mesures visées à l'article 5, paragraphe 4, de la directive ne suffiront pas pour atteindre les objectifs de celle-ci, lesdites mesures supplémentaires devront être prises dès le premier programme d'action [37].

141. Or, il ressort du dossier [38] que le gouvernement néerlandais a été conscient,

36 — Voir arrêts du 21 février 1984, St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik (337/82, Rec. p. 1051, point 10); du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission (C-156/98, Rec. p. I-6857, point 50), et du 14 mars 2002, Commission/Allemagne, précité (point 39).

37 — C'est seulement lorsque le besoin de l'adoption de mesures supplémentaires résulte de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes d'action qu'elles pourront être incluses dans des programmes d'action ultérieurs. Mais, même dans ce cas, il nous semble que les États membres ne seront pas libres de choisir dans quel programme d'action les mesures supplémentaires seront incluses et qu'ils devront les intégrer dans le premier programme d'action approuvé après la constatation de leur besoin.

38 — Lettre du ministre de l'Agriculture, du Patrimoine naturel et de la Pêche du 6 octobre 1995 sur la politique des engrais et de l'ammoniaque (p. 15) et réponse du gouvernement néerlandais à la lettre de mise en demeure (p. 2).

dès le début, de la nécessité d'adopter de telles mesures supplémentaires concernant les sols sablonneux secs. Il est constant, cependant, qu'elles n'ont pas été incluses dans le premier programme d'action.

142. Nous proposons donc à la Cour de constater que le royaume des Pays-Bas, en n'incluant pas dans son programme d'action des mesures supplémentaires ou des actions renforcées concernant les sols sablonneux secs, a manqué à son obligation découlant de l'article 5, paragraphe 5, de la directive.

VIII — Sur les dépens

143. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume des Pays-Bas et celui-ci ayant succombé en sa défense, il y a lieu de le condamner aux dépens.

IX — Conclusions

144. Pour les raisons précédemment exposées, nous proposons à la Cour de:

1) constater que le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, en ce qu'il a omis d'adopter les dispositions légales et administratives nécessaires pour se conformer aux obligations découlant de l'article 5, paragraphe 4, combiné avec l'annexe III, 1, points 2) et 3), et 2, ainsi qu'avec l'article 4, paragraphe 1, sous a), combiné avec l'annexe II, A, points 1), 4) et 6), et de l'article 5, paragraphe 5, de cette directive;

2) rejeter le recours de la Commission en ce qu'il vise à faire constater que le royaume des Pays-Bas aurait manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 5, paragraphe 4, sous b), combiné avec l'article 4, paragraphe 1, sous a), et avec l'annexe II, A, point 2), de la même directive, au motif qu'il aurait omis d'inclure dans son programme d'action des règles couvrant les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente, et

3) condamner le royaume des Pays-Bas aux dépens.