CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 7 november 2002 [1]

1. Met het onderhavige beroep wenst de Commissie van de Europese Gemeenschappen te doen vaststellen dat het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens richtlijn 91/676/EEG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. [2] Zij verwijt dit Koninkrijk dat het in zijn actieprogramma een aantal maatregelen niet heeft opgenomen die daarin overeenkomstig artikel 5, leden 4 en 5, junctis andere voorschriften van de richtlijn moeten voorkomen.

I — Toepasselijke bepalingen

A — *Bepalingen van gemeenschapsrecht*

2. Volgens artikel 1 heeft de richtlijn tot doel, „de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen".

3. Artikel 3, lid 2, van de richtlijn verplicht de lidstaten als kwetsbare zones aan te wijzen alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in wateren die door verontreiniging worden beïnvloed of zouden kunnen worden beïnvloed, en die tot verontreiniging bijdragen. Volgens artikel 3, lid 5, zijn de lidstaten van deze verplichting ontheven indien zij actieprogramma's als bedoeld in artikel 5 van de richtlijn opstellen en op hun gehele grondgebied toepassen.

4. Volgens artikel 5, lid 1, van de richtlijn dienen deze actieprogramma's binnen twee jaar na de aanwijzing van de kwetsbare zones te worden opgesteld. Volgens artikel 5, lid 4, moeten zij binnen vier jaar na opstelling worden uitgevoerd.

5. Artikel 5, lid 4, sub a en b, van de richtlijn bepaalt verder dat de actieprogramma's de maatregelen van bijlage III, alsmede de maatregelen van de overeenkomstig artikel 4 opgestelde codes van goede landbouwpraktijken moeten bevatten.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1; hierna: „richtlijn").

6. De maatregelen van bijlage III, 1, bij de richtlijn behelzen voorschriften betreffende:

„[...]

2. de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest; deze moet groter zijn dan die welke vereist is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest in de betrokken kwetsbare zone verboden is, behalve wanneer ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden aangetoond dat elke hoeveelheid mest boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd;

3. beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen overeenkomstig de goede landbouwpraktijken en rekening houdend met de kenmerken van de betrokken kwetsbare zone, met name:

   a) bodemgesteldheid, grondsoort en schuinte van hellingen;

   b) klimaatomstandigheden, neerslag en irrigatie;

   c) landgebruik en landbouwpraktijken, waaronder vruchtwisselingssystemen,

   en gebaseerd op een balans tussen:

   i) de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen,

   en

   ii) de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting die overeenkomt met:

   — de hoeveelheid stikstof die in de bodem aanwezig is op het moment dat het gewas begint het in significante mate te gebruiken (aanwezige hoeveelheden aan het eind van de winter);

   — de toevoer van stikstof door de nettomineralisatie van de voorraden organische stikstof in de bodem;

— toevoeging van stikstofverbindingen uit dierlijke mest;

— toevoeging van stikstofverbindingen uit kunstmest en andere meststoffen."

7. In bijlage III, 2, bij de richtlijn wordt bepaald:

„Deze maatregelen moeten waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt opgebracht, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt.

Deze bepaalde hoeveelheid per hectare is de hoeveelheid mest die 170 kg N bevat. De lidstaten mogen evenwel:

a) voor het eerste actieprogramma van vier jaar een maximaal 210 kg N bevattende hoeveelheid dierlijke mest toestaan;

b) gedurende en na het eerste actieprogramma van vier jaar andere hoeveelheden dan de bovengenoemde vaststellen [...]

Indien een lidstaat krachtens dit punt b een andere hoeveelheid toestaat, doet hij daarvan mededeling aan de Commissie, die de motivering volgens de procedure van artikel 9 bestudeert [...]"

8. Artikel 4, lid 1, sub a, van de richtlijn bevat de tweede reeks maatregelen die in de actieprogramma's moeten worden opgenomen. Deze bepaling luidt:

„1. Teneinde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau te bieden tegen verontreiniging nemen de lidstaten binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn de volgende maatregelen:

a) zij stellen een code of codes van goede landbouwpraktijken op, door de landbouwers vrijwillig in acht te nemen, waarin ten minste bepalingen omtrent de in bijlage II, A, vermelde punten zijn opgenomen."

9. Bijlage II, A, bij de richtlijn bepaalt dat „in een code of codes van goede landbouwpraktijken ter vermindering van ver-

ontreiniging door nitraten en waarin rekening wordt gehouden met de omstandigheden in de verschillende regio's in de Gemeenschap, voorschriften behoren te zijn opgenomen aangaande de volgende aspecten, voorzover zij relevant zijn:

1. de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van een meststof;

2. het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen;

[...]

4. de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van een meststof in de nabijheid van waterlopen;

[...]

6. methoden voor het op of in de bodem brengen van zowel kunstmest als dierlijke mest, inclusief hoeveelheid en gelijkmatigheid van de verspreiding, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden".

10. Ten slotte verplicht artikel 5, lid 5, van de richtlijn de lidstaten „in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen [te treffen] die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken".

B — *Bepalingen van nationaal recht*

11. Blijkens de opmerkingen van de Nederlandse regering [3] bestaat de nationale regelgeving tot omzetting van de richtlijn uit twee systemen. Het eerste systeem, „Minas", is een systeem van heffingen op stikstof, stikstofverbindingen en fosfaatverbindingen. [4] Het tweede systeem regelt de maximale productie van dierlijke mest. [5]

12. Doel van Minas is de verliezen van stikstof en fosfaat vanuit landbouwbedrij-

3 — Verweerschrift (punten 20-26).

4 — Mineralenaangiftesysteem.

5 — De rechten en verplichtingen van Minas zijn geregeld in de artikelen 14 tot en met 54 van de Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten, zoals gewijzigd bij wet van 16 september 1999 (hierna: „Meststoffenwet").

ven naar het milieu te verminderen. Het systeem kent zogenoemde „verliesnormen": de aanvoer van fosfaten en stikstof op een bedrijf mag niet groter zijn dan de afvoer van die mineralen van het bedrijf, plus een toegestaan verlies. Het „toegestane verlies" wordt bepaald door de Meststoffenwet. Indien het verlies van fosfaat en stikstof groter is dan de verliesnorm moet de agrariër een heffing betalen. Minas ziet zowel op het gebruik van dierlijke mest als op het gebruik van overige organische meststoffen en kunstmest.

13. Bijlage D bij de Meststoffenwet geeft limitatief aan, welke aan- en afvoerposten moeten worden meegenomen bij het bepalen van de belastbare hoeveelheid stikstof en fosfaat. Voor de aan- en afvoer van dierlijke meststoffen gelden zware administratieve verplichtingen.

14. De Nederlandse regering deelt mee dat bepaalde bedrijven ingevolge de artikelen 38 tot en met 40 van de Meststoffenwet tot 1 januari 2001 van aangifte waren vrijgesteld.[6] Het betrof veehouderijen en akker- en tuinbouwbedrijven die met een veebezetting van minder dan 2,5 grootvee-eenheden per hectare hebben en een beperkte hoeveelheid meststoffen aanvoeren (voor 1998 en 1999: 120 kg fosfaat per hectare grasland, 100 kg fosfaat per hectare bouwland). In 1998, 1999 en 2000 golden voor deze bedrijven de facto nog aanvoernormen. Indien deze aanvoernormen werden overschreden, waren deze bedrijven van rechtswege alsnog aangifteplichtig.

15. Aanvullend op de invoering van Minas heeft het Koninkrijk der Nederlanden voorschriften vastgesteld inzake het gebruik van meststoffen in bepaalde perioden van het jaar en onder bepaalde omstandigheden. De bepalingen inzake deze materies zullen worden behandeld voorzover nodig voor het onderzoek van de desbetreffende middelen.

II — Procesverloop

A — *Precontentieuze procedure*

16. Bij brief van 5 januari 1994 hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van hun voornemen, krachtens artikel 3, lid 5, van de richtlijn actieprogramma's op te stellen en op het gehele Nederlandse grondgebied toe te passen.

17. Bij brief van 16 december 1997 hebben zij een actieprogramma bij de Commissie

6 — Hierna: „niet-aangifteplichtige bedrijven".

ingediend. Na onderzoek van de Nederlandse omzettingsmaatregelen was zij van oordeel dat het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens artikel 5, leden 4 en 5, van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen. Op 29 september 1998 heeft zij deze lidstaat derhalve overeenkomstig de procedure van artikel 226 EG een aanmaningsbrief gezonden.

18. De Nederlandse regering heeft de aanmaningsbrief beantwoord bij brief van 7 december 1998. Dit antwoord is aangevuld met een ontwerp tot wijziging van de Meststoffenwet, dat aan de Commissie op 4 april 1999 is meegedeeld.

19. Daar de Commissie geen genoegen kon nemen met de door de Nederlandse regering gegeven verklaring in haar antwoord op de aanmaningsbrief, heeft zij bij schrijven van 3 augustus 1999 een met redenen omkleed advies uitgebracht en het Koninkrijk der Nederlanden verzocht de nodige maatregelen te nemen, teneinde binnen een termijn van twee maanden vanaf de kennisgeving van dit advies daaraan te voldoen.

20. De Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie verzocht bij brief van 28 september 1999 om een uitstel van twee maanden voor de beantwoording van het met redenen omkleed advies. Bij brief van 6 december 1999 gaf de Nederlandse regering antwoord op het met redenen omkleed advies. [7]

B — *Conclusies van partijen*

21. Het beroep van de Commissie is op 30 augustus 2000 ter griffie van het Hof ingeschreven.

22. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

1) vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, doordat het niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft vastgesteld die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 5, lid 4, junctis bijlage III, 1, punten 2 en 3, en 2, artikel 4, lid 1, sub a, en bijlage II, A, punten 1, 2, 4 en 6, en van artikel 5, lid 5, van de richtlijn, en

7 — De Commissie stelt in punt 13 van haar memorie van repliek dat zij nooit heeft ingestemd met dit verzoek tot verlenging, maar dat zij bereid is in het kader van de onderhavige zaak, de datum van het antwoord op het met redenen omkleed advies als uitgangspunt voor de beoordeling van de aan het Koninkrijk der Nederlanden verweten niet-nakoming te nemen.

2) het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in de kosten.

23. Het Koninkrijk der Nederlanden concludeert dat het het Hof behage:

1) het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, daar het verzoekschrift op andere grieven is gebaseerd dan die welke in het met redenen omkleed advies van 3 augustus 1999 zijn vermeld;

2) het beroep voor het overige te verwerpen, en

3) de Commissie te verwijzen in de kosten.

24. Tot staving van haar beroep voert de Commissie zes middelen aan:

— schending van artikel 5, lid 4, sub a, juncto bijlage III, 1, punt 2, van de richtlijn, doordat het Koninkrijk der Nederlanden in zijn actieprogramma geen voorschriften betreffende de minimumopslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest heeft opgenomen;

— schending van artikel 5, lid 4, sub a, juncto bijlage III, 1, punt 3, sub b, van de richtlijn, doordat het Koninkrijk der Nederlanden in zijn actieprogramma geen dwingende voorschriften heeft opgenomen betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen waarbij rekening wordt gehouden met klimaatomstandigheden, neerslag en irrigatie;

— schending van artikel 5, lid 4, sub a, juncto bijlage III, 1, punt 3, van de richtlijn, doordat het Koninkrijk der Nederlanden in zijn actieprogramma geen voorschriften heeft opgenomen betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen, gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit de bemesting;

— schending van artikel 5, lid 4, sub a, juncto bijlage III, 2, van de richtlijn, doordat het Koninkrijk der Nederlanden in zijn actieprogramma geen maatregelen heeft opgenomen die waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid mest de door de richtlijn voorgeschreven hoeveelheid per hectare niet overschrijdt;

— schending van artikel 5, lid 4, sub b, juncto bijlage III, en van artikel 4, lid 1, sub a, juncto bijlage II, van de richtlijn, doordat het Koninkrijk der Nederlan-

den in zijn actieprogramma geen maatregelen heeft opgenomen die betrekking hebben op in de code van goede landbouwpraktijken op te nemen punten, en

— schending van artikel 5, lid 5, van de richtlijn, doordat het Koninkrijk der Nederlanden in zijn actieprogramma geen aanvullende of verscherpte maatregelen betreffende droge zandgronden heeft opgenomen.

25. Ter terechtzitting heeft de Commissie het tweede middel uitdrukkelijk ingetrokken. [8]

26. De overige vijf middelen zullen in de hierboven aangegeven volgorde worden onderzocht.

III — Eerste middel

A — *Argumenten van partijen*

27. De Commissie verwijt het Koninkrijk der Nederlanden dat het geen voorschriften heeft vastgesteld en in zijn actieprogramma opgenomen, op grond waarvan de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest groter moet zijn dan die welke nodig is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest in Nederland verboden is.

28. Volgens de Commissie volstaat het niet dat de nationale regeling garandeert, dat de mest op een voor het milieu onschadelijke wijze wordt afgevoerd. Haars inziens vereist de richtlijn dat dwingende maatregelen inzake de minimumopslagcapaciteit van elke tank worden vastgesteld.

29. De Nederlandse regering wijst erop dat volgens de rechtspraak van het Hof [9] de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijs vereist, dat de voorschriften ervan formeel en woordelijk in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke bepaling worden opgenomen; naar gelang van de inhoud van de richtlijn kan worden volstaan met een algemene juridische context, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert. Volgens haar heeft het samenstel van de Nederlandse regels tot effect, dat de dierlijke mest op voor het milieu onschadelijke wijze van de landbouwbedrijven wordt afgevoerd. Als gevolg daarvan is er in Nederland aanzienlijk meer totale mestopslagcapaciteit dan volgens de

8 — Dit werd bevestigd bij brief van de Commissie van 22 juli 2002.

9 — Zij beroept zich op de arresten van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland (C-59/89, Jurispr. blz. I-2607, punt 18), en 20 mei 1992, Commissie/Nederland (C-190/90, Jurispr. blz. I-3265, punt 17).

richtlijn is vereist. De Nederlandse regering betoogt dat de richtlijn niet vereist, dat de opslagcapaciteit van de tanks beoordeeld moet worden op het niveau van de individuele landbouwers en dat het volstaat dat de opslagcapaciteit in totaal groot genoeg is voor de opslag van de dierlijke mest gedurende de langste periode waarin het verboden is mest op of in de bodem te brengen. Volgens de Nederlandse regering wordt het door de richtlijn beoogde resultaat derhalve met de Nederlandse regeling bereikt.

B — *Beoordeling*

30. Volgens bijlage III, 1, punt 2, bij de richtlijn moeten de actieprogramma's maatregelen bevatten betreffende:

„de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest; deze moet groter zijn dan die welke vereist is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest in de betrokken kwetsbare zone verboden is, behalve wanneer ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden aangetoond dat elke hoeveelheid mest boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd".

31. Partijen stellen twee verschillende lezingen van deze tekst voor. Volgens de Commissie moeten de lidstaten ingevolge deze bepaling landbouwers die dierlijke mest produceren, de verplichting opleggen om over opslagtanks met een bij wet vastgestelde minimumcapaciteit te beschikken. De Nederlandse regering is daarentegen de mening toegedaan dat alleen de doelstellingen van de richtlijn, te weten de verwijdering van dierlijke mest op een voor het milieu onschadelijke wijze, door de nationale wettelijke regeling dienen te worden verwezenlijkt.

32. De door de Nederlandse regering verdedigde opvatting moet mijns inziens worden afgewezen. Uit artikel 249 EG vloeit weliswaar voort dat richtlijnen enkel verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat, terwijl aan de lidstaten de bevoegdheid wordt gelaten de middelen te kiezen, de beoordelingsruimte waarover de lidstaten daadwerkelijk beschikken is echter afhankelijk van de wijze waarop de richtlijnen zijn geformuleerd. Het Hof heeft dit onlangs herhaald in het arrest van 18 juni 2002, Commissie/Frankrijk [10], waarin het, na eraan te hebben herinnerd dat een richtlijn aan de nationale instanties de keuze laat van vorm en middelen, heeft vastgesteld:

„De communautaire wetgevingspraktijk laat echter zien dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen de soorten verplichtingen die richtlijnen lidstaten opleggen en derhalve tussen de resultaten die moeten worden bereikt." [11]

10 — C-60/01 (Jurispr. blz. I-5679).
11 — Punt 25.

33. De beoordelingsruimte van de lidstaten is derhalve groter wanneer de richtlijn enkel de te bereiken doeleinden vastlegt en niet bepaalt welke maatregelen moeten worden vastgesteld. Deze ruimte is daarentegen veel kleiner of zelfs geheel afwezig telkens wanneer de gemeenschapswetgever in de tekst zelf van de richtlijn de te gebruiken middelen vastlegt. [12]

34. Mijns inziens mogen de lidstaten volgens bijlage III, 1, punt 2, bij de richtlijn niet de toe te passen middelen kiezen teneinde verontreiniging te vermijden gedurende de perioden waarin het op of in de bodem brengen van meststoffen verboden is, maar bepaalt zij dat de doeleinden moeten worden bereikt door middel van de vaststelling van de capaciteit van de opslagtanks. Alleen maatregelen tot vaststelling van de opslagcapaciteit kunnen de richtlijn derhalve naar behoren omzetten.

35. Opgemerkt zij dat de uitlegging van de Nederlandse regering bovendien het laatste gedeelte van bijlage III, 1, punt 2, bij de richtlijn zinloos maakt. Hierin wordt bepaald dat de capaciteit van de tanks kleiner mag zijn dan de benodigde opslagcapaciteit gedurende de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest verboden is, op voorwaarde dat ten genoegen van de bevoegde instantie wordt aangetoond dat de hoeveelheid mest die niet kan worden opgeslagen, op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd.

36. Blijkens de bewoordingen van deze bepaling wordt in de richtlijn als beginsel gesteld, dat de capaciteit van de tanks groter moet zijn dan noodzakelijk is voor de opslag gedurende de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest verboden is. Dat de landbouwers een kleinere opslagcapaciteit mogen hebben, is slechts een uitzondering die geldt op voorwaarde dat de verwijdering op een voor het milieu onschadelijke wijze plaatsvindt en er sprake is van een individuele goedkeuring door de bevoegde instantie.

37. De uitlegging van de Nederlandse regering maakt deze uitzondering tot het beginsel van deze bepaling, zodat van de verplichting in het eerste gedeelte van deze bepaling niets overblijft. Voor de naleving van de richtlijn volstaat het dat de dierlijke mest op een voor het milieu onschadelijke wijze wordt verwijderd. Deze gevolgtrekking kan niet worden aanvaard.

38. Volgens de Nederlandse regering vereist de richtlijn niet dat de opslagcapaciteit wordt beoordeeld op het niveau van de individuele landbouwer en volstaat het dat de capaciteit in totaal toereikend is voor de

12 — Zie met name arresten van 16 november 1989, Commissie/België (C-360/88, Jurispr. blz. 3803); 6 december 1989, Commissie/Griekenland (C-329/88, Jurispr. blz. 4159); 14 juli 1993, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-56/90, Jurispr. blz. I-4109, punten 42-44); 29 april 1999, Standley e.a. (C-293/97, Jurispr. blz. I-2603, punten 37-39); 8 juni 1999, Commissie/Duitsland (C-198/97, Jurispr. blz. I-3257, punt 35); 9 november 1999, Commissie/Italië (C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punten 67 en 68); 25 mei 2000, Commissie/België (C-307/98, Jurispr. blz. I-3933, punt 51); 19 maart 2002, Commissie/Nederland (C-268/00, Jurispr. blz. I-2995, punten 12-14), en arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald (punten 26-29).

opslag van de dierlijke mest gedurende de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest verboden is.

39. In dit verband zij eraan herinnerd dat ingevolge de richtlijn de actieprogramma's „verplichte maatregelen" betreffende de capaciteit van de tanks moeten bevatten. De Nederlandse regering stelt zelfs niet dat de capaciteit — al was het maar totaal — is vastgesteld, en deelt enkel mee, dat er in Nederland „in de praktijk" voldoende opslagcapaciteit is. Gelet op de formulering en de doelstellingen van de richtlijn, kan echter het feit dat er in de praktijk voldoende opslagcapaciteit aanwezig is, niet de plaats innemen van maatregelen waarbij de capaciteit van de tanks wordt vastgesteld en de naleving van de in de richtlijn gestelde beperkingen wordt verzekerd.

40. Ik geef het Hof derhalve in overweging vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door in zijn actieprogramma's geen maatregelen betreffende de capaciteit van de opslagtanks op te nemen, de krachtens artikel 5, lid 4, sub a, juncto bijlage III, 1, punt 2, van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

IV — Derde middel

41. Met dit middel verwijt de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden dat het in zijn actieprogramma geen maatregelen heeft genomen waarbij het op of in de bodem brengen van mest overeenkomstig de vereisten van bijlage III, 1, punt 3, bij de richtlijn wordt beperkt. De Commissie verdeelt dit middel in vier onderdelen betreffende:

— onverenigbaarheid met de richtlijn van de verliesnormen als zodanig;

— onverenigbaarheid met de richtlijn van de hoogte van de verliesnormen;

— niet-inaanmerkingneming van de nettomineralisatie, en

— niet-inaanmerkingneming van de stikstofinput van stikstoffixerende bodemorganismen.

42. Ik zal de verschillende onderdelen behandelen in de volgorde waarin zij zijn aangevoerd.

A — *Verenigbaarheid van de verliesnormen*

43. Volgens de Nederlandse regering is dit onderdeel niet-ontvankelijk. Ik behandel derhalve eerst de ontvankelijkheid alvorens op de grond van het onderdeel in te gaan.

1. Ontvankelijkheid

a) Argumenten van partijen

44. Volgens de Nederlandse regering is de grief inzake de onverenigbaarheid met de richtlijn van de verliesnormen als zodanig niet-ontvankelijk. Zij herinnert eraan dat het verzoekschrift volgens vaste rechtspraak op dezelfde grieven moet zijn gebaseerd als het met redenen omkleed advies en dat de precontentieuze procedure tot doel heeft, de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen na te komen en verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven. In casu heeft de Commissie tijdens de precontentieuze procedure alleen de hoogte van de verliesnormen gelaakt. De grief inzake de onverenigbaarheid van de verliesnormen is voor het eerst in het verzoekschrift aangevoerd.

45. De Commissie betwist deze argumenten.

b) Beoordeling

46. Volgens vaste rechtspraak wordt het voorwerp van een krachtens artikel 226 EG ingesteld beroep afgebakend door de precontentieuze procedure waarin lid 1 van die bepaling voorziet. Daaruit volgt dat het met redenen omkleed advies en het beroep op dezelfde grieven moeten berusten. [13] Niettemin heeft het Hof geoordeeld dat dit niet betekent, dat de formulering van het voorwerp van het geschil in het met redenen omkleed advies steeds identiek moet zijn aan de conclusie van het verzoekschrift indien het voorwerp van het geschil niet is verruimd of gewijzigd. [14]

47. Mijns inziens heeft de Commissie, anders dan de Nederlandse regering betoogt, het voorwerp van het geschil zoals dat in het met redenen omkleed advies was omschreven, niet gewijzigd.

13 — Zie met name arresten van 17 november 1992, Commissie/Nederland (C-157/91, Jurispr. blz. I-5899, punt 17); 22 juni 1993, Commissie/Denemarken (C-243/89, Jurispr. blz. I-3353, punt 13); 12 januari 1994, Commissie/Italië (C-296/92, Jurispr. blz. I-1, punt 11), en 10 september 1996, Commissie/België (C-11/95, Jurispr. blz. I-4115, punt 73).

14 — Arrest van 16 september 1997, Commissie/Italië (C-279/94, Jurispr. blz. I-4743, punt 25).

48. Immers, in het met redenen omkleed advies heeft de Commissie er om te beginnen aan herinnerd, dat de in de actieprogramma's op te nemen maatregelen, volgens bijlage III, 1, punt 3, bij de richtlijn moeten worden gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen. Zij verwijt het Koninkrijk der Nederlanden vervolgens:

„[Er is] nog geen specifieke bepaling in de Nederlandse wetgeving op grond waarvan bij het op of in de bodem brengen van meststoffen een bepaald evenwicht in acht moet worden genomen, zoals bijlage III bij de richtlijn voorschrijft. Aan deze verplichting wordt nergens in het actieprogramma voldaan. Integendeel, hoge jaarlijkse stikstofoverschotten zijn toegelaten onder de Meststoffenwet." [15]

49. Zij voegt daaraan toe:

„De Commissie beschouwt deze verliezen als strijdig met de eis van de reeds genoemde balans." [16]

50. De Commissie heeft het Koninkrijk der Nederlanden dus verweten dat in zijn actieprogramma geen maatregelen waren opgenomen die verzekerden dat het op of in de bodem brengen van mest op een balans was gebaseerd, en heeft zich op het standpunt gesteld dat het feit dat de Nederlandse wettelijke regeling verliezen toestond, in strijd was met het in de richtlijn gestelde vereiste van een balans. Het met redenen omkleed advies zag dus reeds op de verenigbaarheid van de verliesnormen.

51. Het derde middel van het verzoekschrift bevat dezelfde grief, te weten het ontbreken in het actieprogramma van voorschriften betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen die gebaseerd zijn op een balans tussen input en output van stikstof. De Commissie verwijt het Koninkrijk der Nederlanden, dat het systeem van de Meststoffenwet niet op een balans is gebaseerd en stikstofverlies in het milieu toestaat. Het enige verschil tussen het met redenen omkleed advies en het verzoekschrift ligt in het feit dat de Commissie in het verzoekschrift de aangevoerde argumenten duidelijkheidshalve heeft gesystematiseerd en van andere opschriften heeft voorzien. Inhoudelijk zijn de aangevoerde grieven echter gelijk.

52. Bijgevolg kan de door de Nederlandse regering opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid mijns inziens niet slagen.

2. Ten gronde

a) Argumenten van partijen

53. De Commissie wijst erop dat ingevolge de richtlijn de actieprogramma's voor-

15 — Punt 19.
16 — Punt 20.

schriften moeten bevatten betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen. Volgens haar vereist de richtlijn dat deze voorschriften aanvoer- of gebruiksnormen bevatten, dat wil zeggen normen tot vaststelling van de maximumhoeveelheden die op of in de bodem mogen worden gebracht. Deze maximumhoeveelheden meststoffen moeten op zodanige niveaus worden vastgesteld dat een balans tussen stikstofinput en -output wordt verzekerd.

54. De Nederlandse wettelijke regeling bevat echter geen gebruiks-, maar verliesnormen. Volgens de Commissie is dat onverenigbaar met de richtlijn.

55. De Nederlandse regering betoogt dat de door de richtlijn gewenste „beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen" op verschillende manieren kan worden gerealiseerd en dat de toepassing van verliesnormen een geldige wijze van beperking vormt van het op of in de bodem brengen van meststoffen.

56. Volgens de Nederlandse regering laat bijlage III, 1, punt 3, bij de richtlijn ruimte voor twee aangrijpingspunten waarop de normen tot beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen kunnen worden gebaseerd: de stikstoftoevoer en de balans tussen stikstoftoevoer en stikstofbehoefte. Haar huidige systeem berust op het tweede aangrijpingspunt en het stikstofverlies is een goede maat voor de belasting van het milieu door schadelijke stikstofverbindingen.

57. De Nederlandse regering erkent dat zij met de vaststelling van Minas bewust een „andere weg" heeft gekozen, maar acht deze weg niet in strijd met de richtlijn.

b) Beoordeling

58. Er zij herinnerd aan de formulering van bijlage III, 1, punt 3, bij de richtlijn, die luidt:

„1. Maatregelen [die in actieprogramma's moeten worden opgenomen] behelzen voorschriften betreffende:

[...]

3. beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen [...]

[...]

[...] gebaseerd op een balans tussen:

i) de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen, en

ii) de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting [...]"

59. Volgens de Commissie verplicht deze bepaling de lidstaten gebruiksnormen vast te stellen, waarbij rechtstreeks de hoeveelheid op of in de bodem te brengen meststoffen wordt bepaald. De Nederlandse regering betoogt in wezen dat de richtlijn niet aangeeft welk systeem moet worden gekozen, en dat verliesnormen eveneens de naleving van de doelstellingen van de richtlijn kunnen verzekeren.

60. Zoals reeds vermeld, heeft het Hof onlangs in het recente arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald [17], erop gewezen, dat de speelruimte van de lidstaten om de vorm en de middelen voor de omzetting van een richtlijn te kiezen, ervan afhangt hoe nauwkeurig zij is geformuleerd.

61. Derhalve dient te worden onderzocht of bijlage III, 1, punt 3, bij de richtlijn, zoals de Commissie betoogt, de vaststelling van gebruiksnormen verplicht stelt, dan wel of de richtlijn daarentegen niet een bepaald soort normen vereist, zodat ieder systeem dat direct of indirect het op of in de bodem brengen van meststoffen beperkt, de richtlijn correct omzet.

62. Volgens mij legt de richtlijn de lidstaten de verplichting op om in hun actieprogramma's gebruiksnormen op te nemen die het op of in de bodem brengen van meststoffen rechtstreeks beperken.

63. In de eerste plaats moeten volgens bijlage III, 1, punt 3, bij de richtlijn de in de actieprogramma's opgenomen maatregelen voorschriften bevatten *betreffende* de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen. Vastgesteld moet worden dat de bepalingen van Minas niet de beperking van die het op of in de bodem brengen van meststoffen, maar het stikstofverlies in het milieu *betreffen*.

64. In de tweede plaats kan mijns inziens het vereiste van bijlage III, 2, bij de richtlijn dat de in de actieprogramma's opgenomen maatregelen tot gevolg moeten hebben dat

17 — Punten 25 e.v.

de hoeveelheid op of in de bodem gebrachte meststoffen een bepaalde grens niet overschrijdt, alleen door middel van gebruiksnormen worden nageleefd. Verliesnormen kunnen weliswaar indirect het op of in de bodem brengen van meststoffen beperken, maar niet het gebruik van een bepaald soort meststoffen.

65. Deze uitlegging vindt steun in het onderzoek van de doelstellingen van de richtlijn.

66. Volgens artikel 1 heeft de richtlijn tot doel, de waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. Het Hof heeft in het reeds aangehaalde arrest Standley e.a. [18] vastgesteld, dat de richtlijn tot doel heeft de instrumenten te creëren die noodzakelijk zijn om in de Gemeenschap de bescherming van de wateren tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te waarborgen. Met het oog op deze doelstelling lijken gebruiksnormen meer geschikt om vervuiling te verminderen en te voorkomen dan verliesnormen. Zij hebben in het licht van de doelstellingen van de richtlijn immers twee voordelen:

— gebruiksnormen zijn vooraf toepasselijk. Overschrijding van gebruiksnormen kan eventueel worden gecompenseerd door bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld een gering neerslagniveau, een uitzonderlijke stikstofbehoefte van de gewassen...), zodat er geen verontreiniging optreedt. Verliesnormen zijn daarentegen van toepassing op een tijdstip na de stikstofcyclus en elke overschrijding van verliesnormen impliceert noodzakelijkerwijs dat zich verontreiniging heeft voorgedaan. Aan de verantwoordelijke landbouwer kan dan weliswaar een heffing worden opgelegd maar dat maakt niet de verontreiniging ongedaan die hij reeds heeft veroorzaakt [19], en

— gebruiksnormen zijn voor de landbouwers duidelijk en eenvoudig na te leven, zodat er geen risico bestaat van verontreiniging ten gevolge van een verkeerde toepassing van de normen. Verliesnormen verplichten de landbouwers daarentegen tot het maken van ingewikkelde beoordelingen en berekeningen waarbij rekening moet worden gehouden met de kenmerken van de betrokken kwetsbare zone en met de balans tussen de voorziene behoeften aan stikstof van de gewassen en de stikstoftoevoer uit de bodem en uit bemesting. [20] Elke vergissing bij de berekening van de hoeveelheid meststoffen die op of in de bodem mag worden gebracht of elke wijziging in de in aanmerking genomen omstandigheden [21] kan stikstofverlies in het milieu meebrengen.

18 — Punt 39.

19 — Deze uitlegging strookt overigens met artikel 174 EG volgens hetwelk het milieubeleid van de Gemeenschap onder meer berust op het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden. Advocaat-generaal Geelhoed heeft in zijn conclusie in de zaak Commissie/Duitsland (arrest van 14 maart 2002, C-161/00, Jurispr. blz. I-2753, punt 51) voor zijn stelling dat met de bestrijding van waterverontreiniging door nitraat in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden begonnen, eveneens naar deze verdragsbepaling verwezen.

20 — Specialistische onderzoeken bevestigen dat deze beoordeling moeilijk is. Zie J. Black, „A study of Manure Management in Pig production", Spring 1999 (blz. 18).

21 — Bijvoorbeeld uitzonderlijk veel neerslag.

67. Ten slotte zij eraan herinnerd dat de Nederlandse regering zelf heeft erkend dat zij zich ervan bewust is dat Minas een „andere weg" vormt en dat zij heeft verklaard dat dit systeem niet rechtstreeks uit bijlage III, 1, punt 3, bij de richtlijn „voortvloeit".[22] Het feit dat het systeem aan de doelstellingen van de richtlijn kan voldoen, kan niet volstaan wanneer de richtlijn, zoals gezien, zelf bepaalt welke maatregelen ter bereiking van haar doelstellingen moeten worden toegepast.

68. Derhalve geef ik het Hof in overweging vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door in zijn actieprogramma geen gebruiksnormen op te nemen waarbij het op of in de bodem brengen van meststoffen wordt beperkt, de krachtens artikel 5, lid 4, sub a, juncto bijlage III, 1, punt 3, van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

B — *Overige onderdelen*

69. Gelet op het antwoord dat ik op het eerste onderdeel van dit middel in overweging geef, zijn de overige onderdelen zonder voorwerp geraakt.

22 — Dupliek, punt 74.

V — Vierde middel

A — *Argumenten van partijen*

70. De Commissie herinnert eraan dat de in de actieprogramma's op te nemen maatregelen dienen te waarborgen dat de jaarlijks op of in de bodem gebrachte hoeveelheid mest, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf, de hoeveelheid van 170 kg stikstof per hectare of 210 kg gedurende het eerste actieprogramma niet overschrijdt.

71. Partijen onderzoeken vervolgens afzonderlijk het stelsel dat voor aangifteplichtige bedrijven en het stelsel dat voor de andere bedrijven geldt.

1. Aangifteplichtige bedrijven

72. De Commissie wijst erop dat de nationale voorschriften tot omzetting van bijlage III, 2, bij de richtlijn voor deze bedrijven de in Minas vervatte verliesnormen zijn. Zij herhaalt haar standpunt dat dit systeem onverenigbaar is met de richtlijn, die op een balans tussen input en output gebaseerde gebruiksnormen vereist.

73. De Nederlandse regering betoogt dat de in bijlage III, 2, bij de richtlijn vermelde hoeveelheden geen gebruiksnorm vormen, maar louter beogen aan te geven welke werking de in de actieprogramma's bedoelde maatregelen moeten hebben. Meerdere systemen komen in aanmerking, waaronder Minas.

74. De Nederlandse regering deelt mee dat het gebruik van dierlijke mest in Nederland wordt beperkt door fosfaatnormen. Deze normen beperken het gebruik van dierlijke mest, en bijgevolg de hoeveelheid door meststoffen op of in de bodem gebrachte stikstof. Zij stelt dat de toepasselijke fosfaatnormen via de stikstof/fosfaatverhouding eenvoudig tot hoeveelheden stikstof kunnen worden omgerekend.

75. De Nederlandse regering licht vervolgens de methode toe om op basis van fosfaatverliesnormen de in Nederland op of in de bodem gebrachte hoeveelheid stikstof te berekenen. Uit deze berekeningen blijkt dat de hoeveelheid stikstof die op landbouwgrond op of in de bodem kan worden gebracht — gelijk aan 210 kg stikstof per hectare —, overeenkomt met de door de richtlijn voor het eerste actieprogramma bepaalde hoeveelheid. Voor grasland daarentegen erkent zij dat de hoeveelheid stikstof die op of in de bodem kan worden gebracht — 300 kg stikstof per hectare — de grens van 210 kg stikstof overschrijdt, en stelt zij dat zij de Commissie niettemin niet in kennis heeft gesteld van haar voornemen om deze hoeveelheid toe te staan omdat destijds volgens haar een alternatieve tenuitvoerlegging van de richtlijn aanvaardbaar was, mits de doelstellingen ervan werden geëerbiedigd.

2. Niet-aangifteplichtige bedrijven

76. De Commissie merkt op dat de voor niet-aangifteplichtige bedrijven geldende normen gebruiksnormen zijn zoals de richtlijn voorschrijft. Zij verwijt het Koninkrijk der Nederlanden evenwel, dat deze normen de maximumhoeveelheid fosfaten vaststellen die de op of in de bodem gebrachte dierlijke mest mag bevatten. Volgens haar vereist de richtlijn dat de betrokken normen de maximumhoeveelheid stikstof in de dierlijke mest die op of in de bodem mag worden gebracht, vaststellen.

77. De Commissie betwist vervolgens het door de Nederlandse regering voorgestelde omrekeningssysteem voor de berekening van de hoeveelheid stikstof in de dierlijke mest die volgens de Nederlandse fosfaatnormen op of in de bodem mag worden gebracht. Volgens haar kan dit systeem de naleving van de bij de richtlijn vastgestelde hoeveelheden niet garanderen. In repliek voegt zij daaraan toe dat, indien het Koninkrijk der Nederlanden de vrijheid wil nemen om normen tot beperking van de toevoer van fosfaten in plaats van de toevoer van stikstof vast te stellen, zijn betoog op zijn minst sluitend moet zijn.

78. De Nederlandse regering herhaalt haar opvatting dat fosfaatnormen de stikstoftoevoer kunnen beperken. Blijkens de omrekening van de fosfaatnormen in stikstofnormen voldoet de hoeveelheid stikstof die in 1998 en 1999 in Nederland op bouwland op of in de bodem mocht worden gebracht, aan de krachtens de richtlijn voor de periode tussen 20 december 1998 en 20 december 2002 toegestane hoeveelheid. Volgens haar werd de voor grasland toegestane hoeveelheid, die hoger is dan de hoeveelheid van 210 kg stikstof per hectare, gerechtvaardigd door de hoge stikstofopname van het Nederlandse grasland en de overgangsfase van het systeem van gebruiksnormen naar het systeem van verliesnormen.

B — *Beoordeling*

79. Voor het onderzoek van dit middel ga ik uit van het door partijen gemaakte onderscheid tussen de twee systemen in Nederland: het systeem van bedrijven en dat van niet-aangifteplichtige bedrijven. [23]

80. Alvorens de argumenten van partijen te onderzoeken, moet eerst het voorwerp van de discussie goed worden afgebakend. Partijen hebben zich uitgelaten over de verenigbaarheid met de richtlijn van de Nederlandse maatregelen die in de periode van 2000 tot en met 2003 van toepassing zijn. Het voorwerp van de onderhavige procedure, zoals omschreven in het met redenen omkleed advies en in het verzoekschrift, betreft echter de verenigbaarheid van de richtlijn met het eerste Nederlandse actieprogramma dat gold voor de periode van 1995 tot en met 1999. De maatregelen voor de jaren 2000 tot en met 2003, die overeenkomen met het tweede actieprogramma, zullen dus niet worden onderzocht.

1. Aangifteplichtige bedrijven

81. Voor deze bedrijven gelden Minas en aan de daarin vervatte verliesnormen.

82. In het kader van het derde middel heb ik echter vastgesteld dat deze verliesnormen geen juiste omzetting vormen van de richtlijn die gebruiksnormen vereist. Mijns inziens volgt hieruit, dat het vierde middel geen voorwerp meer heeft wat de verenigbaarheid van het voor aangifteplichtige bedrijven geldende stelsel met bijlage III, 2, bij de richtlijn betreft.

83. De richtlijn voorziet in bijlage III, 1, immers in de maatregelen die in de actieprogramma's van de lidstaten moeten wor-

23 — De Nederlandse regering betoogt in punt 4 van haar memorie van dupliek dat dit middel niet-ontvankelijk is omdat het inhoudelijk verschilt van de grief in het met redenen omkleed advies. Het volstaat in dit verband vast te stellen dat de Nederlandse regering niet vermeldt in welk opzicht het vierde middel verschilt van de grief in het met redenen omkleed advies.

den opgenomen, en in bijlage III, 2, in het effect dat deze maatregelen moeten hebben op het op of in de bodem brengen van dierlijke mest. Deze bijlage III, 2, bepaalt dat „*deze maatregelen* moeten waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, [...] voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt [...]". [24]

84. Het onderzoek van de verenigbaarheid van de nationale omzettingsmaatregelen met bijlage III, 2, vereist volgens mij noodzakelijkerwijs dat de door de lidstaten in hun actieprogramma's opgenomen maatregelen wel degelijk de in bijlage III, 1, bij de richtlijn genoemde maatregelen zijn.

85. Aangezien ik op het standpunt sta dat het Koninkrijk der Nederlanden met de vaststelling van Minas niet heeft voldaan aan zijn verplichting om in het actieprogramma de in bijlage III, 1, bedoelde maatregelen op te nemen, behoeft mijns inziens niet te worden onderzocht of Minas de naleving van de in bijlage III, 2, bij de richtlijn vervatte beperkingen van het op of in de bodem brengen van dierlijke mest kan waarborgen.

2. Niet-aangifteplichtige bedrijven

86. De normen die golden voor bedrijven waarop tot 1 januari 2001 de derogatie van de aangifteplicht van toepassing was, waren gebruiksnormen zoals door de richtlijn vereist.

87. De Commissie voert evenwel twee bezwaren tegen deze normen aan. Enerzijds verwijt zij het Koninkrijk der Nederlanden dat het normen heeft vastgesteld die de aanvoer van fosfaten beperken, terwijl de richtlijn vereist dat de normen tot beperking van het op of in de grond brengen van meststoffen voor stikstof gelden, en anderzijds betoogt zij dat volgens de in Nederland vastgestelde normen een hoeveelheid dierlijke mest op of in de bodem mag worden gebracht die de volgens de richtlijn maximaal toegestane hoeveelheid stikstof overschrijdt.

88. Wat het eerste bezwaar betreft, deel ik niet de opvatting van de Commissie dat ingevolge de richtlijn de maatregelen tot beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen noodzakelijkerwijs stikstof moeten betreffen.

89. Bijlage III, 2, bij de richtlijn geeft enkel aan, dat de in bijlage III, 1, bedoelde maatregelen moeten waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest per hectare niet meer dan 170 kg stikstof bevat. De richtlijn vereist niet dat de normen uitdrukkelijk vermelden hoeveel stikstof op of in de bodem mag worden gebracht. Het volstaat dat de maatregelen, ongeacht hun inhoud en hun formulering, tot gevolg hebben dat bij de beperking van het op of in de bodem brengen van dierlijke mest, rekening wordt gehouden met de in de richtlijn vastgestelde maximumhoeveelheden.

24 — Cursivering van mij.

90. Indien het Koninkrijk der Nederlanden daarentegen het op of in de bodem brengen van dierlijke mest door middel van fosfaattoevoernormen wenst te beperken, moeten deze normen wel kunnen garanderen dat de in bijlage III, 2, vermelde maximumhoeveelheid stikstof wordt nageleefd. Derhalve moet worden nagegaan of de door de Nederlandse regering voorgestelde omrekeningsmethode kan waarborgen, dat de volgens de fosfaatnormen toegestane hoeveelheid dierlijke mest geen, zelfs niet incidenteel [25], door de richtlijn verboden hoeveelheden stikstof bevat.

91. Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de door de Nederlandse regering voorgestelde berekeningen op onbewezen stellingen, ruwe schattingen en gemiddelden berusten. Zij voert bijvoorbeeld geen enkel bewijs aan dat de voor de berekening in aanmerking genomen soorten dierlijke mest, in de praktijk daadwerkelijk worden gebruikt. Zij stelt dat de op landbouwgrond gebruikte dierlijke mest een stikstof/fosfaatverhouding heeft van 2 en die welke op grasland wordt gebruikt gemiddeld 2,5 bedraagt, maar levert ook hiervoor geen enkel bewijs dat het Hof in staat stelt na te gaan of deze stellingen gegrond zijn. Zij stelt voor de dierlijke mest die op grasland wordt gebruikt, een stikstof/fosfaatverhouding voor die slechts een gemiddelde is, hetgeen noodzakelijkerwijs betekent dat de verhouding in een bepaald aantal gevallen boven het gemiddelde zal liggen en dus dat de hoeveelheid stikstof in de dierlijke mest die volgens de Nederlandse regeling op of in de bodem mag worden gebracht, boven de door de Nederlandse regering genoemde hoeveelheid zal liggen. Ten slotte is de door de Nederlandse regering voorgestelde berekening gebaseerd op de „praktijk" van de bedrijven in Nederland, zodat geen enkele dwingende norm garandeert dat de in aanmerking genomen gegevens onveranderd blijven of dat zij voor alle Nederlandse bedrijven gelden.

92. Volgens mij biedt de door de Nederlandse regering voorgestelde methode voor de omrekening van de fosfaatnormen in stikstofnormen derhalve niet voldoende garanties om te *waarborgen* dat de hoeveelheid dierlijke mest die door de fosfaatnormen wordt toegestaan, niet een hoeveelheid stikstof bevat die de door de richtlijn vastgestelde maximumhoeveelheid overschrijdt. [26]

93. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden niet heeft voldaan aan de verplichting van artikel 5, lid 4, sub a, juncto bijlage III, 2, om te garanderen dat de in het actieprogramma opgenomen maatregelen waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid

25 — Bijvoorbeeld vanwege een andere stikstof/fosfaatverhouding dan die door Nederland bij de berekening van de toelaatbare fosfaatgehalten en bij de omrekening in stikstof in aanmerking waren genomen.

26 — Zelfs al zouden de door de Nederlandse regering voorgestelde omrekeningen toelaatbaar zijn, dan nog zouden de voor Nederland geldende toevoernormen hoe dan ook niet voldoen aan de door de richtlijn gestelde voorwaarden. Om te beginnen overschrijden zij de voor het eerste actieprogramma toegestane hoeveelheid van 210 kg. Wat landbouwgrond betreft is het resultaat van de omrekening, nog steeds op basis van de verstrekte gegevens, immers niet 200 kg stikstof per hectare zoals de Nederlandse regering stelt, maar 220 kg stikstof per hectare. Wat grasland betreft, erkent de Nederlandse regering zelf dat de toegestane hoeveelheden de grens van 210 kg stikstof per hectare overschrijden.

dierlijke mest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt opgebracht, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf de door de richtlijn vastgestelde hoeveelheid niet overschrijdt.

— voorschriften betreffende methoden voor het op of in de bodem brengen van mest die de afvoer van nutriënten naar het water beperken.

95. Ik onderzoek de verschillende grieven in die volgorde.

VI — Vijfde middel

94. De Commissie verwijt het Koninkrijk der Nederlanden het ontbreken in zijn actieprogramma van de volgende maatregelen die in de code van goede landbouwpraktijken dienden te zijn opgenomen:

— voorschriften voor de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststof anders dan dierlijke mest;

— voorschriften betreffende de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van mest op steile hellingen;

— voorschriften betreffende de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van mest in de nabijheid van waterlopen, en

A — *Ontbreken in het Nederlandse actieprogramma van voorschriften voor de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststof anders dan dierlijke mest*

1. Argumenten van partijen

96. De Commissie herinnert eraan dat overeenkomstig bijlage II bij de richtlijn in de actieprogramma's voorschriften behoren te zijn opgenomen betreffende de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststof „voorzover [deze voorschriften] relevant zijn". Zij stelt vast dat in het Nederlandse actieprogramma geen voorschriften betreffende kunstmest zijn opgenomen.

97. Volgens de Commissie is deze regeling echter wel relevant in de zin van bijlage II, A, bij de richtlijn, omdat er in Nederland

periodes zijn waarin het schadelijk is om meststoffen op of in de bodem te brengen, zodat dit ongeschikt moet worden geacht.

98. De Nederlandse regering stelt zich op het standpunt dat nog andere dan de door de Commissie genoemde factoren in aanmerking moeten worden genomen. Zij betoogt dat bepalingen waarbij de periodes worden vastgesteld die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van kunstmest, in Nederland niet relevant zijn omdat landbouwers dankzij Minas geen meststoffen zullen gebruiken in een periode die niet geschikt is voor het op of in de bodem brengen van meststoffen.

2. Beoordeling

99. Blijkens de stukken[27] beperkt de Nederlandse regering zich tot de stelling dat voorschriften waarbij periodes worden vastgesteld die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststoffen, in Nederland wegens Minas niet relevant zijn.

100. Derhalve rijst de vraag welke aspecten moeten worden onderzocht voor de beoordeling of de vaststelling van de betrokken maatregelen relevant is.

101. Mijns inziens moet de vereiste relevantie in verband worden gebracht met de zinsnede van de bepaling, volgens welke in de codes van goede landbouwpraktijken rekening moet worden gehouden „met de [heersende] omstandigheden in de verschillende regio's in de Gemeenschap".[28] De in deze bijlage genoemde maatregelen zijn dus al dan niet relevant naar gelang van de in elke regio heersende omstandigheden.

102. Volgens mij doelt de uitdrukking „conditions prévalant" („heersende omstandigheden"), zoals de Commissie aangeeft, op de natuurlijke, geologische en klimatologische omstandigheden in de verschillende regio's van Europa en niet op de nationale regelingen van elke lidstaat. Men kan van een regeling immers niet zeggen dat zij „heerst" („prévaut") in een regio, maar wel dat zij aldaar „van toepassing" is.

103. De formulering van bijlage III, 1, punt 3, bij de richtlijn biedt steun aan deze uitlegging. Deze bepaling behelst de verplichting voor de lidstaten om maatregelen vast te stellen betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen *overeenkomstig de goede landbouwpraktijken*. Daarin worden als kenmerken van de kwetsbare zone enkel objectieve factoren genoemd betreffende de bodem, het landbouwgebruik daarvan en het klimaat (bodemgesteldheid, grondsoort en schuinte van hellingen, landgebruik en landbouwpraktijken, waaronder vruchtwisselingssystemen, klimaatomstandigheden, neerslag en irrigatie).

27 — Met name het verweerschrift (punten 201-204).

28 — Bijlage II, A, bij de richtlijn, in de Franse versie daarvan.

Waar de richtlijn vereist dat rekening wordt gehouden met de omstandigheden of de kenmerken van de regio's of de kwetsbare zones, doelt zij derhalve op de bodemkenmerken of de klimatologische omstandigheden van het gebied en niet op andere omstandigheden die geen fysische invloed op de afvoer van nitraten naar het water kunnen hebben.

104. De relevantie van de in bijlage II, A, bij de richtlijn bedoelde maatregelen moet volgens mij dus aan de hand van de geologische en klimatologische kenmerken van elke regio worden beoordeeld.

105. In casu heeft de Commissie gesteld, zonder door de Nederlandse regering op dit punt te zijn weersproken, dat het klimaat wordt gekenmerkt door het feit dat het tussen september en januari in Nederland veel regent. Daardoor is het noodzakelijk dat de lidstaat de periodes vaststelt, waarin het op of in de bodem brengen van meststoffen ongeschikt is, teneinde waterverontreiniging door nitraten te verminderen.

106. De Nederlandse regering heeft niet aangetoond, en zelfs niet gesteld, dat aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn in haar wetgeving voorschriften zouden zijn opgenomen betreffende de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van kunstmest.

107. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door deze voorschriften niet vast te stellen, de verplichting van artikel 5, lid 4, sub b, junctis artikel 4, lid 1, sub a, en bijlage II, A, van de richtlijn niet is nagekomen.

B — *Ontbreken in het Nederlandse actieprogramma van voorschriften betreffende de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van mest op steile hellingen*

1. Argumenten van partijen

108. De Commissie voert aan dat de maatregelen betreffende het op of in de bodem brengen van mest op steile hellingen niet binnen de door de richtlijn gestelde termijn, te weten vóór 20 december 1995, zijn vastgesteld.

109. Volgens de Nederlandse regering is de vaststelling van dergelijke maatregelen in Nederland niet relevant in de zin van de richtlijn. Zij betoogt in dit verband enerzijds dat Nederland een zeer vlak land is, en anderzijds dat Minas landbouwers tot een redelijk gebruik van meststoffen op steile hellingen kan stimuleren.

2. Beoordeling

110. De Commissie stelt dat de vaststelling van maatregelen betreffende het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen noodzakelijkerwijs relevant is. Zij baseert zich op het feit dat bijlage III, 1, punt 3, sub a, bij de richtlijn de lidstaten ertoe verplicht bij de vaststelling van de beperkingen van het op of in de bodem brengen van meststoffen rekening te houden met de schuinte van de hellingen.

111. Dit argument kan mijns inziens om twee redenen niet worden aanvaard.

112. Om te beginnen komt deze uitlegging erop neer, dat de uitdrukking „voorzover zij relevant zijn" in bijlage II, A, bij de richtlijn, althans wat punt 2 daarvan betreft, tot een dode letter wordt. Indien de maatregelen betreffende het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen absoluut relevant waren, was het logischer geweest dat de gemeenschapswetgever had bepaald dat de verplichting van de lidstaten tot vaststelling van die maatregelen onvoorwaardelijk was, en had hij die verplichting niet van de voorwaarde van relevantie afhankelijk dienen te stellen.

113. Verder zij duidelijk gepreciseerd dat de twee betrokken bepalingen van de richtlijn niet hetzelfde voorwerp hebben. Ingevolge bijlage III moet rekening wordt gehouden met de *schuinte van hellingen*, maar behoeven geen voorschriften worden vastgesteld die specifiek voor *steile hellingen* gelden. Bijlage II voorziet in specifieke voorschriften daarvoor. Deze twee bepalingen zijn onafhankelijk van elkaar: indien er in een kwetsbare zone geen steile hellingen zijn, behoeven de specifieke maatregelen van bijlage II niet te worden vastgesteld omdat zij niet relevant zijn. Dat kan evenwel niet verhinderen dat de schuinte van hellingen bij de vaststelling van de maatregelen tot beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen overeenkomstig bijlage III in aanmerking wordt genomen.

114. Volgens mij moet eerst worden onderzocht of de vaststelling van de in bijlage II, A, punt 2, bij de richtlijn bedoelde maatregelen door het Koninkrijk der Nederlanden relevant is, voordat wordt beoordeeld, of het op dit punt zijn verplichtingen heeft verzuimd.

115. Dienaangaande zij erop gewezen dat volgens vaste rechtspraak de Commissie in een niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 226 EG het gestelde verzuim dient aan te tonen en het Hof de gegevens te verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen, of er inderdaad sprake is van dat verzuim. [29]

116. Derhalve moet worden onderzocht of de Commissie het bewijs heeft geleverd, dat

29 — Zie onder meer arresten van 25 mei 1982 (Commissie/Nederland, 96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 6); 23 oktober 1997, Commissie/Nederland (C-157/94, Jurispr. blz. I-5699, punt 59), en 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk (C-166/97, Jurispr. blz. I-1719, punt 40).

het in Nederland relevant is om voorschriften betreffende het op of in de bodem brengen van meststoffen op steile hellingen vast te stellen, dat wil zeggen dat er in Nederland landbouwgronden zijn met steile hellingen in de zin van de richtlijn.

117. In casu heeft de Commissie enkel aangegeven, dat het in een voorstel tot wijziging van de Nederlandse wet vastgestelde percentage haar ontoereikend leek. Mijns inziens had de Commissie, waar de richtlijn zwijgt, moeten aangeven met welk hellingspercentage hellingen als steil moeten worden beschouwd en waarom, zulks teneinde enerzijds het Koninkrijk der Nederlanden in staat te stellen de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen na te komen en zich naar behoren te verweren, en anderzijds het Hof in staat te stellen te beoordelen of er inderdaad sprake is van het verweten verzuim.

118. De Commissie levert a fortiori evenmin het bewijs, dat er in Nederland landbouwgronden zijn die als steile hellingen moeten worden aangemerkt. Zij heeft enkel aangevoerd, dat er op Nederlands grondgebied hellingen voorkomen. Afgezien van het feit dat de Commissie naar *hellingen* verwijst terwijl de richtlijn naar steile hellingen verwijst, levert zij geen enkel bewijs waaruit de juistheid van deze stelling blijkt.

119. In de huidige stand van het dossier kan het Hof onmogelijk beoordelen, of er in Nederland landbouwgronden zijn die als steile hellingen moeten worden aangemerkt, waardoor de vaststelling van de in bijlage II, A, punt 2, bij de richtlijn beoogde maatregelen relevant zou zijn.

120. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging deze grief af te wijzen.

C — *Ontbreken in het Nederlandse actieprogramma van voorschriften betreffende de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van een meststof in de nabijheid van waterlopen*

1. Argumenten van partijen

121. De Commissie wijst erop dat in de code van goede landbouwpraktijken maatregelen betreffende het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van waterlopen behoren te worden opgenomen. Zij is niet in kennis gesteld van de maatregelen die in Nederland zijn getroffen om de omzetting van de richtlijn op dit punt te verzekeren. Zelfs indien deze maatregelen zijn vastgesteld, dan is dat volgens haar niet gebeurd vóór de in de richtlijn bepaalde datum, te weten 20 december 1995.

122. De Nederlandse regering antwoordt dat de wettelijke regeling op dit punt reeds

bestaat en dat deze aan de Commissie is meegedeeld. Het betreft enerzijds een nationale bepaling [30] op grond waarvan het verboden is om meststoffen in oppervlaktewater te lozen, en die sinds geruime tijd vóór 20 december 1999 van kracht is, en anderzijds het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij dat op 1 maart 2000 in werking is getreden. Volgens haar is deze wet niet te laat vastgesteld omdat de door de richtlijn gestelde termijn niet op 20 december 1995 maar op 20 december 1999 verstreek.

2. Beoordeling

123. Volgens mij kunnen de argumenten van de Nederlandse regering niet worden aanvaard. Wat betreft het eerste argument, ontleend aan het bestaan van een bepaling waarbij de lozing van meststoffen *in* oppervlaktewater wordt verboden, lijkt het mij dat een dergelijke bepaling niet kan worden aangemerkt als een maatregel betreffende het op of in de bodem brengen van meststoffen *in de nabijheid van* waterlopen, zoals de richtlijn vereist.

124. Met betrekking tot het tweede argument betreffende de vaststelling van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, volstaat de opmerking dat, gesteld al dat de maatregelen van het eerste actieprogramma tot 20 december 1999 konden worden vastgesteld, zoals de Nederlandse regering betoogt [31], dit besluit na de door de richtlijn bepaalde datum is vastgesteld. Blijkens de stukken [32] werd dit besluit namelijk op 27 januari 2000 vastgesteld.

125. Ik geef het Hof derhalve in overweging vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet vóór het verstrijken van de gestelde termijn de maatregelen vast te stellen betreffende het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van waterlopen, de verplichting van artikel 5, lid 4, sub b, junctis artikel 4, lid 1, sub a, en bijlage II, A, punt 4, van de richtlijn niet is nagekomen.

D — *Ontbreken in het Nederlandse actieprogramma van voorschriften betreffende de methoden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water wordt beperkt*

1. Argumenten van partijen

126. De Commissie stelt dat zij op de dag van het verzoekschrift geen daadwerkelijke

30 — Artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit.

31 — Volgens de Commissie vereist de richtlijn dus niet, dat de in het eerste actieprogramma op te nemen maatregelen vóór 20 december 1995 moeten worden vastgesteld en vóór 20 december 1999 in werking moeten treden. De Nederlandse regering betoogt daarentegen dat ingevolge de richtlijn de maatregelen in het actieprogramma vóór 20 december 1995 moesten zijn opgenomen en vóór december 1999 moesten zijn vastgesteld.

32 — Inzonderheid bijlage 4 bij de memorie van dupliek.

omzettingsmaatregelen had ontvangen wat stikstofkunstmest betreft.

127. Volgens de Nederlandse regering zijn dergelijke maatregelen wegens het bestaan van Minas niet relevant. Agrariërs die dierlijke mest of kunstmest ongelijkmatig verspreiden of in een onjuiste hoeveelheid aanwenden waardoor de verliesnormen worden overschreden, zullen een heffing moeten betalen. Andere factoren dan die welke verband houden met de geologie en de klimatologie van de gronden, zoals bijvoorbeeld Minas, moeten bij de beoordeling van de „relevantie" van de in bijlage II bedoelde maatregelen in aanmerking worden genomen.

128. Een wijziging van de wettelijke regeling inzake dierlijke mest was in elk geval in voorbereiding alsmede specifieke maatregelen betreffende het gebruik van kunstmest.

2. Beoordeling

129. De Nederlandse regering is van mening, dat de betrokken maatregelen wegens het bestaan van Minas niet relevant zijn. Volgens haar moet dit systeem bij de beoordeling van de relevantie van de vaststelling van die maatregelen in Nederland in aanmerking worden genomen. In het kader van de eerste grief van dit middel heb ik reeds geantwoord, dat enkel objectieve factoren die verband houden met de fysische, geologische en klimatologische omstandigheden van de gronden in aanmerking kunnen worden genomen voor de beoordeling, of de in bijlage II, A, bij de richtlijn bedoelde maatregelen relevant zijn. Mijns inziens moet dit argument derhalve worden afgewezen.

130. Met betrekking tot de wetswijzigingen die in voorbereiding zouden zijn, volstaat het eraan te herinneren dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van een nietnakoming moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. [33] Blijkens de verklaringen van de Nederlandse regering [34] waren deze wettelijke voorschriften inzake kunstmest op 11 december 2000 [35] nog niet vastgesteld, terwijl de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn in december 1999 was verstreken.

131. Ik kom derhalve tot de slotsom dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet binnen de gestelde termijn de maatregelen vast te stellen betreffende de methoden voor het op of in de bodem brengen van kunstmest, inclusief hoeveelheid en gelijkmatigheid van de verspreiding, waarmee de

33 — Arresten van 17 januari 2002, Commissie/Ierland (C-394/00, Jurispr. blz. I-581, punt 12), en 20 juni 2002, Commissie/Luxemburg (C-299/01, Jurispr. blz. I-5899, punt 11).

34 — Verweerschrift (punten 225-228).

35 — Datum van indiening van het verweerschrift.

afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden, de verplichting van artikel 5, lid 4, sub b, junctis artikel 4, lid 1, sub a, en bijlage II, A, punt 6, van de richtlijn, niet is nagekomen.

VII — Zesde middel

A — *Argumenten van partijen*

132. De Commissie stelt dat de Nederlandse regering tijdens de precontentieuze procedure heeft toegegeven, dat het huidige algemene beleid voor droge zandgronden ontoereikend was en dat aanvullende maatregelen noodzakelijk waren. Volgens de Commissie hadden deze maatregelen ingevolge artikel 5, lid 5, van de richtlijn vanaf het eerste actieprogramma moeten worden getroffen.

133. Volgens de Nederlandse regering stelt artikel 5, lid 5, van de richtlijn geen termijn voor de vaststelling van de aanvullende of verscherpte maatregelen. Zij betoogt dat deze aanvullende maatregelen binnen de door de richtlijn gestelde termijn, te weten in 2003, in werking zullen treden.

B — *Beoordeling*

134. De Nederlandse regering betwist niet dat aanvullende maatregelen betreffende droge zandgronden noodzakelijk waren om de door de richtlijn beoogde doelstellingen te bereiken. Zij betwist enkel dat die maatregelen in het eerste actieprogramma moesten worden opgenomen.

135. Derhalve moet worden nagegaan of artikel 5, lid 5, van de richtlijn al dan niet een termijn vaststelt waarbinnen de daarin bedoelde aanvullende maatregelen moeten worden getroffen.

136. Artikel 5, lid 5, van de richtlijn luidt:

„De lidstaten treffen [...] in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken [...]"

137. Volgens vaste rechtspraak moet voor de uitlegging van een gemeenschapsrechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft. [36]

138. Volgens artikel 1 van de richtlijn heeft zij tot doel de waterverontreiniging veroorzaakt door nitraten te verminderen en alle verontreiniging van dien aard te voorkomen. Hiervoor geeft de richtlijn in artikel 5, leden 1 en 4, een nauwkeurig tijdschema voor de opstelling en de uitvoering van de actieprogramma's. Voorts moeten volgens artikel 5, lid 6, controleprogramma's worden opgesteld om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te beoordelen. Ten slotte bepaalt de richtlijn in artikel 5, lid 7, dat de lidstaten hun actieprogramma's, met inbegrip van de aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar opnieuw bezien en deze zo nodig herzien.

139. Mijns inziens volgt zowel uit deze artikelen als uit de doelstellingen van de richtlijn, dat de in deze bepaling genoemde maatregelen moeten worden getroffen zodra de behoefte daaraan is vastgesteld. Omgekeerd zou dat erop neerkomen dat volgens de richtlijn de lidstaten regelingen mogen toepassen die de waterverontreiniging door nitraten niet voorkomen noch tegengaan. Elk nuttig effect van de richtlijn zou derhalve op losse schroeven komen te staan. De richtlijn zou volgens mij onsamenhangend zijn indien zij enerzijds strikte termijnen stelde voor de vaststelling van de maatregelen van artikel 5, lid 4, daarvan, en voorzag in de controle op de doeltreffendheid van de actieprogramma's en zo nodig in de herziening ervan, en het anderzijds mogelijk maakte dat de waterverontreiniging bleef doorgaan omdat de noodzakelijke aanvullende maatregelen niet werden vastgesteld.

140. Hieruit volgt dat, indien al aanstonds duidelijk is dat de in artikel 5, lid 4, van de richtlijn bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de doelstellingen ervan te verwezenlijken, die aanvullende maatregelen vanaf het eerste actieprogramma moeten worden getroffen. [37]

141. Blijkens de stukken [38] is de Nederlandse regering zich van aanvang af bewust

36 — Zie arresten van 21 februari 1984, St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik (337/82, Jurispr. blz. 1051, punt 10); 19 september 2000, Duitsland/Commissie (C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 50), en 14 maart 2002, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald (punt 39).

37 — Enkel wanneer de noodzaak om aanvullende maatregelen vast te stellen voortvloeit uit de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring, mogen zij in latere actieprogramma's worden opgenomen. Maar zelfs in dat geval zijn de lidstaten mijns inziens niet vrij om te kiezen in welk actieprogramma de aanvullende maatregelen zullen worden opgenomen, en moeten zij deze opnemen in het eerste actieprogramma dat wordt goedgekeurd nadat de behoefte daaraan is vastgesteld.

38 — Brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 6 oktober 1995 inzake mest- en ammoniakbeleid (blz. 15) en het antwoord van de Nederlandse regering op de aanmaningsbrief (blz. 2).

geweest van de noodzaak om die aanvullende maatregelen betreffende droge zandgronden vast te stellen. Vaststaat evenwel dat zij niet in het eerste actieprogramma zijn opgenomen.

142. Derhalve geef ik het Hof in overweging vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door in zijn actieprogramma geen aanvullende of verscherpte maatregelen betreffende droge zandgronden op te nemen, de uit artikel 5, lid 5, van de richtlijn voortvloeiende verplichting niet is nagekomen.

VIII — Kosten

143. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Daar het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

IX — Conclusie

144. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen voorzover het niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft vastgesteld die nodig zijn om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 5, lid 4, in samenhang met bijlage III, 1, punten 2 en 3, en 2, alsmede met artikel 4, lid 1, sub a, in samenhang met bijlage II, A, punten 1, 4 en 6, en van artikel 5, lid 5, van deze richtlijn;

2) het beroep te verwerpen voorzover het ertoe strekt te doen vaststellen dat het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens artikel 5, lid 4, sub b, junctis artikel 4, lid 1, sub a, en bijlage II, A, punt 2, van die richtlijn op hem rustende verplichting niet is nagekomen omdat het in zijn actieprogramma geen voorschriften heeft opgenomen betreffende de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen op steile hellingen, en

3) het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in de kosten.