FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 7 november 2002 [1]

1. Med denna talan har Europeiska gemenskapernas kommission begärt att domstolen skall fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 91/676/EEG. [2] Kommissionen har anfört att Konungariket Nederländerna har underlåtit att i sitt åtgärdsprogram införa ett visst antal åtgärder som borde ha funnits med där enligt artikel 5.4 och 5.5 jämförd med andra bestämmelser i direktivet.

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrättsliga bestämmelser*

2. Enligt artikel 1 i direktivet har det till syfte "att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket [och] att förhindra ytterligare sådan förorening".

3. Enligt artikel 3.2 i direktivet är medlemsstaterna skyldiga att som känsliga områden ange alla kända områden inom deras territorier från vilka avrinning sker till de vattenområden som är förorenade eller som kan förorenas och som bidrar till föroreningen. Enligt artikel 3.5 i direktivet skall medlemsstaterna befrias från denna skyldighet om de upprättar och tillämpar de åtgärdsprogram som avses i artikel 5 i direktivet på hela sitt territorium.

4. I artikel 5.1 i direktivet föreskrivs att dessa åtgärdsprogram skall utarbetas inom en tid av två år efter det att områden angivits som känsliga områden. Enligt artikel 5.4 skall de genomföras inom fyra år efter det att de upprättats.

5. I artikel 5.4 a och b i direktivet föreskrivs dessutom att åtgärdsprogrammen skall omfatta de åtgärder som anges i bilaga 3 och de åtgärder som ingår i de riktlinjer för god jordbrukssed som utarbetats i enlighet med artikel 4 i detta direktiv.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Rådets direktiv av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192, nedan kallat direktivet).

6. De åtgärder som avses i bilaga 3.1 till direktivet omfattar regler om

"...

2) stallgödselbehållarnas lagringskapacitet, vilken skall överstiga den som erfordras för lagring under den längsta period som det i ett känsligt område är förbjudet att sprida gödselmedel, utom i fall då det kan visas för den behöriga myndigheten att den mängd gödsel som överstiger lagringskapaciteten kan bortskaffas på ett sådant sätt att miljön inte kommer till skada,

3) att begränsa spridning på mark av gödselmedel enligt god jordbrukssed och med beaktande av det känsliga områdets egenskaper, särskilt i fråga om

a) markbeskaffenhet, jordtyp och lutning,

b) klimatförhållanden, nederbörd och bevattning,

c) markanvändning och jordbruksmetoder, inbegripet växtföljd,

och med utgångspunkt från en balans mellan

i) grödans beräknade kvävebehov,

och

ii) kvävetillförseln till grödorna från jorden och från gödselmedel motsvarande

— den mängd kväve som finns i jorden vid den tidpunkt då grödans kvävebehov ökar väsentligt (återstående mängder vid slutet av vintern),

— det kväve som tillförs via nettomineraliseringen av jordens förråd av organiskt kväve,

— tillförsel av kväveföreningar via stallgödsel,

— tillförsel av kväveföreningar via handelsgödsel och annat gödselmedel."

Om en medlemsstat tillåter en annan mängd enligt b, skall den underrätta kommissionen, som skall granska om åtgärde[n] är berättigad enligt det förfarande som anges i artikel 9."

7. I bilaga 3.2 till direktivet föreskrivs följande:

"Dessa åtgärder skall säkerställa att den mängd stallgödsel som för varje gård eller djurbesättning årligen sprids på marken, inbegripet det som djuren själva tillför, inte överskrider en viss mängd per hektar.

Den fastställda mängden per hektar skall vara den mängd gödsel som innehåller 170 kg N. Dock får medlemsstaterna

a) under det första fyraåriga åtgärdsprogrammet tillåta en mängd gödsel som innehåller högst 210 kg N,

b) under och efter det första fyraåriga åtgärdsprogrammet fastställa andra mängder än de ovan angivna...

8. Den andra raden av åtgärder som skall ingå i åtgärdsprogrammen är de som anges i artikel 4.1 a i direktivet. I denna bestämmelse anges följande:

"1. I syfte att för alla vatten åstadkomma en allmän skyddsnivå mot föroreningar, skall medlemsstaterna inom två år efter dagen för anmälan av detta direktiv

a) utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed som kan tillämpas av jordbrukare på frivillig basis och som åtminstone omfattar de punkter som anges i bilaga 2 avsnitt A."

9. I bilaga 2.A till direktivet föreskrivs följande: "Riktlinjer för god jordbrukssed med målsättningen att minska nitratföro-

rening och att ta hänsyn till förhållanden i olika delar av gemenskapen bör omfatta följande punkter i relevanta delar:

1) Tidsperioder när det inte är lämpligt att tillföra jorden gödselmedel.

2) Tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark.

...

4) Villkoren för att tillföra gödselmedel i närheten av vattendrag.

...

6) Tillvägagångssätt för att sprida handels- och stallgödsel till marken, inbegripet dosering och jämnhet vid spridningen, på ett sådant sätt att växtnäringsläckage till vatten hålls på en godtagbar nivå."

10. Slutligen är medlemsstaterna enligt artikel 5.5 i direktivet skyldiga att "[i]nom ramen för åtgärdsprogrammen... dessutom vidta sådana ytterligare eller skärpta åtgärder som de bedömer vara nödvändiga om det — inledningsvis eller på grund av erfarenheterna vid genomförandet av åtgärdsprogrammen — visar sig att de åtgärder som avses i punkt 4 inte är tillräckliga för att uppnå de syften som anges i artikel 1".

B — *Den nationella lagstiftningen*

11. Det framgår av den nederländska regeringens yttrande [3] att de nationella normer som syftar till att införliva direktivet omfattar två ordningar. Den första ordningen, kallad MINAS, är ett avgiftssystem för kväve, kväveföreningar och fosfatföreningar. [4] Den andra ordningen reglerar högsta tillåtna produktion av stallgödsel. Endast MINAS berörs i förevarande fall. [5]

12. MINAS har till syfte att minska förlusten av kväve och fosfat i jordbruket

3 — Punkterna 20—26 i svarsinlagan.

4 — Le Mineralenaanfgiftesysteem (mineralavgiftssystemet).

5 — De rättigheter och skyldigheter som gäller enligt MINAS regleras i artiklarna 14—54 i Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (lag av den 27 november 1986 med bestämmelser om handel med gödselmedel och om bortskaffande av överskott av gödselmedel), i dess ändrade lydelse enligt lagen av den 16 september 1999, nedan kallad Meststoffenwet.

genom läckage till miljön. Den innehåller så kallade utsläppsnormer: tillförseln av fosfat och kväve på en gård får inte överstiga bortskaffandet av dessa ämnen från gården plus en tillåten förlust. Den "tillåtna förlusten" fastställs i Meststoffenwet. Varje jordbrukare är skyldig att betala en avgift när förlusten av fosfat och kväve från hans gård är större än utsläppsnormen. MINAS avser användning av stallgödsel såväl som användning av andra organiska och kemiska gödselmedel.

13. I bilaga D till Meststoffenwet anges uttömmande den tillförsel i tidigare och senare produktionsled som tas med vid fastställandet av den mängd kväve och fosfat som avgiftsbeläggs. För tillförseln av stallgödsel i tidigare och senare produktionsled gäller stränga administrativa åligganden.

14. Den nederländska regeringen har gjort gällande att vissa gårdar fram till den 1 januari 2001 var befriade från redovisningsplikten [6] enligt artiklarna 38—40 i Meststoffenwet. Det gällde gårdar för boskapsuppfödning och trädgårdsodling med en djurtäthet under 2,5 storboskap per hektar som tillför gödselmedel i begränsad mängd (för 1998 och 1999, 120 kg fosfat per hektar betesmark, 100 kg fosfat per hektar odlingsmark). År 1998, 1999 och 2000 gällde fortfarande *de facto* tillförselregler för dessa gårdar. Om de överskred de nämnda gränserna för tillförsel, var de automatiskt redovisningspliktiga.

15. Förutom inrättandet av MINAS har Konungariket Nederländerna infört bestämmelser om att gödselmedel bara får användas under vissa tider av året och under vissa omständigheter. De bestämmelser som rör dessa frågor kommer att redovisas i den mån det är nödvändigt för prövningen av de grunder som hänför sig till dem.

II — Förfarandet

A — *Det administrativa förfarandet*

16. Genom skrivelse av den 5 januari 1994 underrättade de nederländska myndigheterna kommissionen om sin avsikt att med stöd av artikel 3.5 i direktivet upprätta och tillämpa åtgärdsprogram för hela det nederländska territoriet.

17. Genom skrivelse av den 16 december 1997 lade de fram ett åtgärdsprogram för

6 — Nedan kallade gårdar som är befriade från redovisningsplikt.

kommissionen. Efter att ha granskat de nederländska införlivandeåtgärderna ansåg denna att Konungariket Nederländerna inte hade fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 5.4 och 5.5 i direktivet. Den 29 september 1998 sände den därför en formell underrättelse till denna medlemsstat i enlighet med det förfarande som anges i artikel 226 EG.

18. Den nederländska regeringen besvarade den formella underrättelsen genom en skrivelse av den 7 december 1998. Detta svar kompletterades med ett förslag till ändring av Meststoffenwet som kommissionen underrättades om den 4 april 1999.

19. Då kommissionen inte var nöjd med de förklaringar som den nederländska regeringen hade lämnat i sitt svar på den formella underrättelsen, avgav den genom skrivelse av den 3 augusti 1999 ett motiverat yttrande och uppmanade Konungariket Nederländerna att inom två månader från delgivningen vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter yttrandet.

20. Genom skrivelse av den 28 september 1999 begärde Nederländernas ständiga representation vid Europeiska unionen ytterligare två månaders frist för att besvara det motiverade yttrandet. Genom skrivelse av den 6 december 1999 besvarade den nederländska regeringen det motiverade yttrandet. [7]

B — *Parternas yrkanden*

21. Kommissionens talan inkom till domstolens kansli den 30 augusti 2000.

22. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

1. fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet, genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att uppfylla de skyldigheter som följer av artikel 5.4 i direktivet jämförd med bilaga 3.1.2, 3.1.3 och 3.2 samt av artikel 4.1 a i direktivet jämförd med bilaga 2.A.1, 2.A.2, 2.A.4 och 2.A.6 till detta direktiv och av artikel 5.5 i direktivet, och

7 — Kommissionen har i punkt 13 i sin replik hävdat att den aldrig fick denna begäran om förlängning, men att den i förevarande mål godtar datumet på svaret på det motiverade yttrandet som referens för bedömningen av det fördragsbrott som den har lagt Konungariket Nederländerna till last.

2. förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

23. Konungariket Nederländerna har yrkat att domstolen skall

1. avvisa talan till den del den grundas på andra anmärkningar än de som angavs i det motiverade yttrandet av den 3 augusti 1999,

2. ogilla talan i övrigt, och

3. förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

24. Kommissionen har till stöd för sin talan åberopat följande sex grunder:

— Åsidosättande av artikel 5.4 a i direktivet jämförd med bilaga 3.1.2 till direktivet eftersom Konungariket Nederländerna har underlåtit att i sitt åtgärdsprogram ta med bestämmelser om stallgödselbehållarnas minsta lagringskapacitet.

— Åsidosättande av artikel 5.4 a i direktivet jämförd med bilaga 3.1.3 b till direktivet eftersom Konungariket Nederländerna har underlåtit att i sitt åtgärdsprogram ta med tvingande bestämmelser om begränsningen av spridning på mark av gödselmedel med beaktande av klimatförhållanden, nederbörd och bevattning.

— Åsidosättande av artikel 5.4 a i direktivet jämförd med bilaga 3.1.3 till direktivet eftersom Konungariket Nederländerna har underlåtit att i sitt åtgärdsprogram ta med bestämmelser om begränsningen av spridning på mark av gödselmedel med utgångspunkt i en balans mellan grödans beräknade kvävebehov, å ena sidan, och kvävetillförseln till grödorna från jorden och från gödselmedel, å andra sidan.

— Åsidosättande av artikel 5.4 a i direktivet jämförd med bilaga 3.2 till direktivet eftersom Konungariket Nederländerna har underlåtit att i sitt åtgärdsprogram ta med åtgärder för att säkerställa att den mängd stallgödsel som årligen sprids på marken inte överskrider den i direktivet angivna mängden per hektar.

— Åsidosättande av artikel 5.4 b i direktivet jämförd med bilaga 3 till direktivet och av artikel 4.1 a i direktivet jämförd med bilaga 2 till direktivet

eftersom Konungariket Nederländerna har underlåtit att i sitt åtgärdsprogram ta med åtgärder som hänför sig till punkter som skall ingå i riktlinjerna för god jordbrukssed.

— Åsidosättande av artikel 5.5 i direktivet eftersom Konungariket Nederländerna har underlåtit att i sitt åtgärdsprogram ta med ytterligare eller skärpta åtgärder med avseende på torr sandmark.

25. Kommissionen har under det muntliga förfarandet frånfallit den andra grunden. [8]

26. Jag kommer att undersöka de fem andra grunderna i den ordning de har framlagts ovan.

III — Den första grunden

A — *Parternas argument*

27. Kommissionen har anfört att Konungariket Nederländerna inte har antagit och i sitt åtgärdsprogram tagit med bestämmelser som fastställer stallgödselbehållarnas lagringskapacitet på en nivå som överstiger den kapacitet som erfordras för lagring under den längsta period som det är förbjudet att sprida gödselmedel i Nederländerna.

28. Kommissionen anser inte att det är tillräckligt att de nationella bestämmelserna säkerställer att stallgödseln bortskaffas på ett sådant sätt att miljön inte kommer till skada. Den anser att det enligt direktivet krävs att en minsta kapacitet för varje lagringsbehållare fastställs genom tvingande åtgärder.

29. Den nederländska regeringen har erinrat om att införlivandet av ett direktiv med den interna rätten enligt domstolens rättspraxis [9] inte nödvändigtvis kräver att direktivets bestämmelser återges formellt och ordagrant i en uttrycklig och specifik lagbestämmelse. Beroende på direktivets innehåll kan införlivandet ske i ett allmänt rättsligt sammanhang under förutsättning att detta utgör en effektiv garanti för att direktivet faktiskt tillämpas fullt ut och på ett tillräckligt klart och precist sätt. Den anser att tillämpningen av samtliga nederländska bestämmelser på området resulterar i att stallgödseln bortskaffas från gårdarna på ett sådant sätt att miljön inte kommer till skada. Dessa bestämmelser får till följd att det i Nederländerna finns en

8 — Detta frånfallande har bekräftats av kommissionen genom en skrivelse av den 22 juli 2002.

9 — Den har hänvisat till dom av den 30 maj 1991 i mål C-59/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-2607), punkt 18, och av den 20 maj 1992 i mål C-190/90, kommissionen mot Nederländerna (REG 1992, s. I-3265), punkt 17.

total lagringskapacitet för stallgödsel som är något större än den som föreskrivs i direktivet. Den nederländska regeringen har gjort gällande att det enligt direktivet inte krävs att behållarnas lagringskapacitet bedöms på de enskilda jordbrukarnas nivå och att det räcker att lagringskapaciteten totalt sett är tillräcklig för att lagra stallgödsel under den längsta period som det är förbjudet att sprida den. Den nederländska regeringen anser att det resultat som eftersträvas med direktivet således uppnås genom den nederländska lagstiftningen.

B — *Bedömning*

30. I bilaga 3.1.2 till direktivet föreskrivs att åtgärdsprogrammen skall omfatta regler om

"2) stallgödselbehållarnas lagringskapacitet, vilken skall överstiga den som erfordras för lagring under den längsta period som det i ett känsligt område är förbjudet att sprida gödselmedel, utom i fall då det kan visas för den behöriga myndigheten att den mängd gödsel som överstiger lagringskapaciteten kan bortskaffas på ett sådant sätt att miljön inte kommer till skada".

31. Parterna har föreslagit två olika tolkningar av denna text. Kommissionen anser att medlemsstaterna enligt bestämmelsen är skyldiga att ålägga de jordbrukare som producerar stallgödsel att förfoga över lagringsbehållare med en minsta kapacitet som är fastställd i lag. Den nederländska regeringen anser däremot att det räcker att direktivets syfte, nämligen att stallgödseln skall bortskaffas på ett sådant sätt att miljön inte kommer till skada, uppnås genom den nationella lagstiftningen.

32. Jag anser inte att den nederländska regeringens tolkning kan godkännas. Även om det följer av artikel 249 EG att direktiven på ett tvingande sätt endast fastställer vilka resultat som skall uppnås, samtidigt som de överlåter åt medlemsstaterna att bestämma tillvägagångssättet, beror dock det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna förfogar över i verkligheten på hur direktiven har avfattats. Domstolen har nyligen erinrat om detta i sin dom av den 18 juni 2002 i målet kommissionen mot Frankrike, [10] i vilken den, efter att ha erinrat om att direktivet överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet, har fastslagit följande:

"Det framgår emellertid av gemenskapens lagstiftningspraxis att det kan finnas stora skillnader avseende vilka slags skyldigheter som medlemsstaterna har enligt direktiven och således avseende vilka resultat som skall uppnås." [11]

10 — Dom i mål C-60/01, kommissionen mot Frankrike (REG 2002, s. I-5679).

11 — Punkt 25.

33. Medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning är således större när direktivet endast fastställer de mål som skall uppnås utan att det föreskrivs vilka åtgärder som skall vidtas. Det är däremot mycket mindre, till och med obefintligt, varje gång som gemenskapslagstiftaren i själva texten i direktivet fastställer vilka tillvägagångssätt som skall användas. [12]

34. Det förefaller enligt min mening som om det i bilaga 3.1.2 till direktivet inte överlåts åt medlemsstaterna att välja vilka tillvägagångssätt som skall användas för att undvika förorening under de perioder som det är förbjudet att sprida gödselmedel, utan det anges att målen skall uppnås genom att behållarnas lagringskapacitet fastställs. Endast åtgärder som syftar till att fastställa behållarnas lagringskapacitet kan därför utgöra ett godtagbart införlivande av direktivet.

35. Det skall noteras att den nederländska regeringens tolkning dessutom kan frånta den sista delen av bilaga 3.1.2 till direktivet dess mening. I denna text anges att behållarnas kapacitet kan understiga den lagringskapacitet som erfordras under den längsta period som det är förbjudet att sprida gödselmedel, på villkor att det visas för den behöriga myndigheten att den mängd gödsel som inte kan lagras kommer att bortskaffas på ett sådant sätt att miljön inte kommer till skada.

36. Såsom framgår av avfattningen av denna bestämmelse, uppställs i direktivet principen att behållarna skall ha en kapacitet som överstiger den som erfordras för lagring under den längsta period som det är förbjudet att sprida gödsel. Möjligheten för jordbrukarna att ha en mindre lagringskapacitet är endast ett undantag som gäller på villkor att bortskaffning kan ske på ett sådant sätt att miljön inte kommer till skada och att det i det enskilda fallet finns ett tillstånd från den behöriga myndigheten.

37. Den nederländska regeringens tolkning gör detta undantag till en princip i denna bestämmelse och omintetgör skyldigheten i den första delen av den nämnda bestämmelsen. För att följa direktivet räcker det enligt den nederländska regeringen att stallgödseln bortskaffas på ett sådant sätt att miljön inte kommer till skada. Denna verkan kan inte godtas.

38. Den nederländska regeringen har dessutom gjort gällande att det enligt direktivet inte krävs att lagringskapaciteten bedöms på den enskilde jordbrukarens nivå och anser att det räcker att det finns en

12 — Se bland annat dom av den 16 november 1989 i mål C-360/88, kommissionen mot Belgien (REG 1989, s. 3803), av den 6 december 1989 i mål C-329/88, kommissionen mot Grekland (REG 1989, s. 4159), av den 14 juli 1993 i mål C-56/90, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1993, s. I-4109), punkterna 42—44, av den 29 april 1999 i mål C-293/97, Standley m.fl. (REG 1999, s. I-2603), punkterna 37—39, av den 8 juni 1999 i mål C-198/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-3257), punkt 35, av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien (REG 1999, s. I-7773), punkterna 67 och 68, av den 25 maj 2000 i mål C-307/98, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-3933), punkt 51, av den 19 mars 2002 i mål C-268/00, kommissionen mot Nederländerna (REG 2002, s. I-2995), punkterna 12—14, och i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkterna 26—29.

totalt sett tillräcklig lagringskapacitet för stallgödsel under den längsta period som det är förbjudet att sprida gödsel.

39. I det avseendet räcker det att erinra om att det enligt direktivet krävs att åtgärdsprogrammen skall omfatta "obligatoriska" åtgärder som "fastställer" behållarnas kapacitet. Den nederländska regeringen har inte ens påstått att kapaciteten har fastställts totalt. Den har endast uppgivit att det "i praktiken" finns en tillräcklig lagringskapacitet i Nederländerna. Mot bakgrund av direktivets avfattning och syften kan inte den omständigheten att det i praktiken finns en tillräcklig lagringskapacitet ersätta åtgärder som fastställer behållarnas kapacitet och som garanterar att de gränser som anges i direktivet respekteras.

40. Jag föreslår därför att domstolen skall fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att fullgöra sin skyldighet enligt artikel 5.4 a i direktivet jämförd med bilaga 3.1.2 till direktivet genom att inte inkludera bestämmelser om behållarnas lagringskapacitet i sitt åtgärdsprogram.

IV — Den tredje grunden

41. Med denna grund har kommissionen anfört att Konungariket Nederländerna har underlåtit att i sitt åtgärdsprogram inkludera åtgärder om begränsning av spridningen i enlighet med kraven i bilaga 3.1.3 till direktivet. Kommissionen har delat upp denna grund i följande fyra delar:

— Utsläppsnormerna som sådana är oförenliga med direktivet.

— Den nivå som har fastställts för de normer som är tillämpliga på "förlusterna" är oförenlig med direktivet.

— Nettomineraliseringen har inte beaktats.

— Tillförseln av kväve från kvävebindande organismer i jorden har inte beaktats.

42. Jag kommer att undersöka de olika delarna i den ordning de har framlagts.

A — *Utsläppsnormernas förenlighet*

43. Den nederländska regeringen har bestritt att denna delgrund kan upptas till sakprövning. Jag kommer därför först att undersöka den frågan innan jag går in på sakfrågan.

1. Huruvida delgrunden kan tas upp till sakprövning

a) Parternas argument

44. Den nederländska regeringen anser att anmärkningen om att utsläppsnormerna som sådana är oförenliga med direktivet inte kan tas upp till sakprövning. Denna regering har erinrat om att ansökan enligt fast rättspraxis skall grundas på samma anmärkningar som de som angetts i det motiverade yttrandet och att det administrativa förfarandet har till syfte att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att rätta sig efter de skyldigheter som den har enligt gemenskapsrätten och att försvara sig mot kommissionens anmärkningar. I förevarande fall anmärkte kommissionen under det administrativa förfarandet endast på nivån på de normer som är tillämpliga på förlusterna. Anmärkningen att utsläppsnormerna är oförenliga med direktivet togs upp för första gången i ansökan.

45. Kommissionen har bestritt dessa argument.

b) Bedömning

46. Enligt fast rättspraxis avgränsas föremålet för en talan som väcks enligt artikel 226 EG av det administrativa förfarande som avses i första stycket i denna bestämmelse. Härav följer att det motiverade yttrandet och talan bör vara grundade på samma anmärkningar. [13] Domstolen har icke desto mindre ansett att detta krav inte är så långtgående att det, i samtliga fall, är nödvändigt att det tvisteföremål som anges i det motiverade yttrandet fullständigt överensstämmer med yrkandena i ansökan, under förutsättning att tvisteföremålet inte har utvidgats eller ändrats. [14]

47. Tvärtemot vad den nederländska regeringen har hävdat har kommissionen enligt min mening inte ändrat tvisteföremålet såsom det definierades i det motiverade yttrandet.

13 — Se bland annat dom av den 17 november 1992 i mål C-157/91, kommissionen mot Nederländerna (REG 1992, s. I-5899), punkt 17, av den 22 juni 1993 i mål C-243/89, kommissionen mot Danmark (REG 1993, s. I-3353; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-229), punkt 13, av den 12 januari 1994 i mål C-296/92, kommissionen mot Italien (REG 1994, s. I-1), punkt 11 och av den 10 september 1996 i mål C-11/95, kommissionen mot Belgien (REG 1996, s. I-4115), punkt 73.

14 — Se dom av den 16 september 1997 i mål C-279/94, kommissionen mot Italien (REG 1997, s. I-4743), punkt 25.

48. Kommissionen påpekade nämligen i det motiverade yttrandet att de åtgärder som skall tas med i åtgärdsprogrammen enligt bilaga 3.1.3 till direktivet skall grundas på en balans mellan grödans beräknade kvävebehov och kvävetillförseln. Den kritiserade sedan Konungariket Nederländerna för följande:

"[T]here is still no specific regulation in Dutch law that ensures that the application shall be based on a balance as required by the Directive in Annex III. This obligation is not fulfilled anywhere in the action programme. On the contrary, strong annual surpluses of nitrogen are allowed by the Fertilisers Act." [15]

49. Kommissionen tillade följande:

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

50. Kommissionen kritiserade således Konungariket Nederländerna för att dess åtgärdsprogram inte omfattade åtgärder som garanterar att spridningen grundas på en balans och den ansåg att det faktum att den nederländska lagstiftningen tillät förluster innebar ett åsidosättande av det krav på balans som föreskrivs i direktivet. Redan det motiverade yttrandet avsåg således utsläppsnormernas förenlighet med direktivet.

51. Den tredje grunden innehåller samma anmärkning, nämligen att det i åtgärdsprogrammet saknas regler om begränsning av spridningen av gödselmedel till nivåer som skapar balans mellan tillförsel och bortförsel av kväve. Kommissionen har kritiserat Konungariket Nederländerna för att det system som föreskrivs i Meststoffenwet inte grundas på en balans och tillåter kväveförluster i miljön. Den enda skillnaden mellan det motiverade yttrandet och ansökan ligger i att kommissionen i ansökan för tydlighetens skull har systematiserat argumenten och redovisat dem under olika rubriker. I sak är de framförda anmärkningarna dock desamma.

52. Jag anser följaktligen att den nederländska regeringens invändning om rättegångshinder inte kan godtas.

2. Prövning i sak

a) Parternas argument

53. Kommissionen har påpekat att det i direktivet anges att åtgärdsprogrammen

15 — Punkt 19.
16 — Punkt 20.

skall omfatta regler om att begränsa spridningen av gödselmedel. Enligt kommissionen är det enligt direktivet ett krav att dessa regler skall innehålla normer för tillförsel eller användning, det vill säga normer som fastställer gränsvärden för de mängder som får spridas på marken. Dessa gränsvärden skall fastställas på nivåer som garanterar en balans mellan tillförsel och bortförsel av kväve.

54. Den nederländska lagstiftningen innehåller inga normer för användning, utan utsläppsnormer. Kommissionen anser att detta är oförenligt med direktivet.

55. Den nederländska regeringen har gjort gällande att den "begränsning av spridningen av gödselmedel" som eftersträvas genom direktivet kan uppnås på olika sätt och att tillämpningen av utsläppsnormer utgör ett godtagbart sätt att begränsa spridningen av gödselmedel.

56. Den nederländska regeringen anser att bilaga 3.1.3 till direktivet innehåller två referenspunkter på vilka de normer som syftar till att begränsa spridningen kan grundas: kvävetillförseln och balansen mellan kvävetillförseln och kvävebehoven. Den har förklarat att dess nuvarande system är baserat på den andra referenspunkten och den har gjort gällande att kväveförlusten är ett gott mått när det gäller att mäta den belastning som kväveföreningarna utgör för miljön.

57. Den nederländska regeringen har medgivit att den alltid har varit medveten om att den valde "en annan väg" när den antog MINAS, men den anser inte att denna väg är oförenlig med direktivet.

b) Bedömning

58. Det kan vara lämpligt att erinra om ordalydelsen i bilaga 3.1.3 till direktivet. I denna bestämmelse anges följande:

"1. Åtgärderna [som skall tas med i åtgärdsprogrammen] skall omfatta regler om

...

3) att begränsa spridning... av gödselmedel...

...

... med utgångspunkt från en balans mellan

i) grödans beräknade kvävebehov,

och

ii) kvävetillförseln till grödorna från jorden och från gödselmedel..."

59. Kommissionen anser att medlemsstaterna enligt denna bestämmelse är skyldiga att anta normer för användning som direkt fastställer den mängd gödselmedel som får spridas. Den nederländska regeringen har i huvudsak gjort gällande att det inte anges i direktivet vilket system som skall antas och att även utsläppsnormerna kan vara ett sätt att säkerställa att direktivets syften uppnås.

60. Som jag redan har uppgivit har domstolen nyligen i sin dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike [17] erinrat om att det handlingsutrymme som medlemsstaterna förfogar över när det gäller att besluta om form och tillvägagångssätt för införlivandet av ett direktiv beror på graden av precision i dess avfattning.

61. Det bör därför undersökas om det, som kommissionen har hävdat, i bilaga 3.1.3 till direktivet föreskrivs att normer för användning skall antas, eller om det tvärtom inte krävs någon konkret typ av normer, så att varje system som, direkt eller indirekt, begränsar spridningen utgör ett korrekt införlivande av direktivet.

62. Enligt min mening åläggs medlemsstaterna i direktivet att i sina åtgärdsprogram ta med normer för användning som direkt begränsar spridningen av gödselmedel.

63. För det första anges det i bilaga 3.1.3 till direktivet att de åtgärder som ingår i åtgärdsprogrammen skall omfatta regler *om* att begränsa spridningen. Det kan dock konstateras att bestämmelserna i MINAS inte *handlar om* begränsningen av den nämnda spridningen, utan om kväveförlusterna i miljön.

64. För det andra förefaller det enligt min mening som om det krav som anges i bilaga 3.2 till direktivet, enligt vilket de åtgärder som ingår i åtgärdsprogrammen

17 — Punkt 25 och följande punkter.

skall ha till följd att den mängd stallgödsel som sprids inte överskrider en viss gräns, endast kan efterlevas med hjälp av normer för användning. Utsläppsnormerna kan visserligen begränsa spridningen av gödselmedel indirekt, men de kan inte begränsa användningen av en konkret typ av gödselmedel.

65. Denna tolkning bekräftas om man undersöker direktivets syften.

66. Enligt ordalydelsen i artikel 1 i direktivet har det till syfte att minska vattenförorening och att förhindra ytterligare förorening. Domstolen fastslog i sin dom i det ovannämnda målet Standley m.fl. [18] att direktivet har till syfte att skapa nödvändiga verktyg för att säkerställa att vattnen i gemenskapen skyddas mot förorening av nitrater från jordbruket. Med detta syfte i åtanke framstår normerna för användning som mer ägnade att minska och förhindra all förorening än utsläppsnormerna. De har nämligen två fördelar med avseende på direktivets syften:

— Normerna för användning inträder i ett tidigt skede. Ett överskridande av normerna för användning kan eventuellt kompenseras av särskilda omständigheter (till exempel en minskad nederbörd, ett exceptionellt kvävebehov hos grödorna...), så att föroreningen kanske inte äger rum. Utsläppsnormerna däremot inträder i ett senare skede av kvävets kretslopp och varje överskridande av utsläppsnormerna medför med nödvändighet en förorening. Den ansvarige jordbrukaren kan visserligen avgiftsbeläggas men detta innebär inte att den förorening han har framkallat försvinner. [19]

— Normerna för användning är tydliga och enkla att följa för jordbrukarna, och det finns ingen risk för förorening till följd av misstag i tillämpningen av normerna. Utsläppsnormerna däremot ålägger jordbrukarna att göra komplicerade bedömningar och beräkningar med beaktande av det ifrågavarande känsliga områdets egenskaper och av balansen mellan grödornas beräknade kvävebehov och kvävetillförseln till grödorna från jorden och gödselmedlen. [20] Varje misstag vid beräkning av mängden gödselmedel som får spridas eller varje ändring av de beaktade omständigheterna [21] kan medföra kväveförluster i miljön.

18 — Punkt 39.

19 — Denna tolkning överensstämmer dessutom med artikel 174 EG där det bland annat anges att gemenskapens miljöpolitik skall bygga på principen att miljöförstöring bör hejdas vid källan. Generaladvokat Geelhoed har i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Tyskland (dom av den 14 mars 2002 i mål C-161/00, REG 2002, s. I-2753), punkt 51, också hänvisat till denna bestämmelse i fördraget för att bekräfta att bekämpning av vattenförorening av nitrater bör påbörjas på ett så tidigt stadium som möjligt.

20 — Det finns särskilda studier som bekräftar svårigheten att göra denna bedömning. Se Black, J., *A study of Manure Management in Pig production*, Spring 1999, http://res2.agr.ca/initiatives/manurenet/download/black_nuffield.pdf, s. 18.

21 — Till exempel en exceptionellt hög nederbörd.

67. Det skall slutligen erinras om att den nederländska regeringen själv har erkänt att den är medveten om att MINAS utgör en "annan väg" och har bekräftat att denna ordning inte direkt "härrör" från bilaga 3.1.3 till direktivet.[22] Den omständigheten att den kan uppfylla direktivets syften kan inte vara tillräcklig, eftersom, såsom vi har sett, de åtgärder som skall införas för att uppnå nämnda syften föreskrivs i själva direktivet.

68. Jag föreslår därför att domstolen skall fastslå att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 5.4 a i direktivet jämförd med bilaga 3.1.3 till direktivet genom att inte i sitt åtgärdsprogram ta med regler för användning som begränsar spridningen av gödselmedel.

B — *De andra delgrunderna*

69. Med hänsyn till det svar jag föreslår på den första delen av denna grund saknar de andra delarna föremål.

22 — Punkt 74 i dupliken.

V — Den fjärde grunden

A — *Parternas argument*

70. Kommissionen har erinrat om att de åtgärder som skall tas med i åtgärdsprogrammen skall säkerställa att den mängd stallgödsel som sprids årligen för varje gård eller djurbesättning inte överstiger 170 kg kväve per hektar eller 210 kg under det första åtgärdsprogrammet.

71. Parterna har sedan undersökt ordningen för de gårdar som är redovisningspliktiga och den som gäller för andra gårdar.

1. Redovisningspliktiga gårdar

72. Kommissionen har erinrat om att de nationella normer som har till syfte att införliva bilaga 3.2 till direktivet för dessa gårdar är de utsläppsnormer som ingår i MINAS. Den har upprepat sin åsikt att denna ordning är oförenlig med direktivet, enligt vilket det krävs normer för användning som grundas på en balans mellan tillförsel och bortförsel.

73. Den nederländska regeringen har gjort gällande att de mängder som anges i bilaga 3.2 till direktivet inte utgör en norm för användning, utan helt enkelt syftar till att ange vilken verkan åtgärderna i åtgärdsprogrammet skall ha. Flera system är tänkbara, och MINAS är ett av dem.

74. Den nederländska regeringen har uppgivit att användningen av stallgödsel i Nederländerna begränsas av normerna för fosfat. Den har gjort gällande att dessa normer begränsar användningen av stallgödsel och därmed den mängd kväve som sprids eller grävs ned i jorden tillsammans med gödselmedlen. Den har försäkrat att de normer som gäller för fosfat lätt kan omvandlas till kvävemängder genom förhållandet mellan kväve och fosfat.

75. Den nederländska regeringen har sedan förklarat den metod som med utgångspunkt i utsläppsnormerna för fosfat skall användas för att beräkna den mängd kväve som sprids i Nederländerna. Av dessa beräkningar följer att den mängd kväve som får spridas på åkermarken, motsvarande 210 kg kväve per hektar, överensstämmer med den som föreskrivs i direktivet för det första åtgärdsprogrammet. För betesmarken däremot har den medgivit att den mängd kväve som får spridas, 300 kg kväve per hektar, överstiger gränsvärdet på 210 kg kväve per hektar och hävdat att den dock inte meddelat kommissionen sin avsikt att tillåta denna mängd eftersom den på den tiden ansåg att direktivet kunde genomföras på annat sätt, på villkor att dess syften uppnåddes.

2. Gårdar som är befriade från redovisningsplikt

76. Kommissionen har erinrat om att de normer som skall tillämpas för gårdar som är befriade från redovisningsplikt är normer för användning såsom det krävs i direktivet. Den har dock kritiserat Konungariket Nederländerna för att dessa normer fastställer den högsta mängd fosfat som får ingå i den stallgödsel som sprids. Den anser att det enligt direktivet krävs att de ifrågavarande normerna fastställer den högsta mängd kväve som får ingå i den stallgödsel som får spridas.

77. Kommissionen har därefter opponerat sig mot det omvandlingssystem som den nederländska regeringen har föreslagit för att beräkna den kvävemängd som ingår i den stallgödsel som får spridas enligt de nederländska normerna för fosfat. Den har hävdat att detta system inte kan garantera att de mängder som anges i direktivet följs. Den har i sin replik tillagt att Konungariket Nederländerna, om det vill ta sig friheten att fastställa normer för begränsning av tillförseln av fosfat i stället för tillförseln av kväve, åtminstone bör lägga fram ett övertygande argument.

78. Den nederländska regeringen har upprepat sin åsikt att normerna för fosfat kan begränsa kvävetillförseln. Den har förklarat att resultatet av omvandlingen av normerna för fosfat till normer för kväve blir att den mängd kväve som kan spridas på åkermarkerna i Nederländerna under åren 1998 och 1999 inte är oförenlig med den mängd som enligt direktivet är tillåten för perioden den 20 december 1998—den 20 december 2002. Den anser att den mängd som varit tillåten för betesmarkerna, som överstiger gränsvärdet på 210 kg kväve per hektar, motiverades med den höga absorptionsförmågan hos betesmarkerna i Nederländerna och genom övergången från ordningen med normer för användning till ordningen med utsläppsnormer.

B — *Bedömning*

79. För att bedöma denna grund upprepar jag den skillnad som parterna gjort mellan de två befintliga ordningarna i Nederländerna: den för gårdar med redovisningsplikt och den för gårdar som inte har redovisningsplikt. [23]

80. Innan jag undersöker parternas argument bör föremålet för diskussionen avgränsas. Parterna har uttalat sig om frågan huruvida de nederländska åtgärder som är tillämpliga under perioden 2000—2003 är förenliga med direktivet. Föremålet för detta förfarande, såsom det definieras i det motiverade yttrandet och i ansökan, är dock frågan huruvida det första nederländska åtgärdsprogrammet, som omfattar tiden 1995—1999, är förenligt med direktivet. Åtgärderna för åren 2000—2003, som motsvarar det andra åtgärdsprogrammet, kommer därför inte att undersökas.

1. Gårdar med redovisningsplikt

81. Dessa gårdar omfattas av MINAS och de utsläppsnormer som detta system innehåller.

82. Jag har i samband med den tredje grunden konstaterat att dessa utsläppsnormer inte utgör ett korrekt införlivande av direktivet, enligt vilket det krävs normer för användning. Härav följer enligt min mening att den fjärde grunden inte längre har något föremål när det gäller frågan huruvida den ordning som är tillämplig på gårdar med redovisningsplikt är förenlig med bilaga 3.2 till direktivet.

83. I bilaga 3.1 till direktivet föreskrivs nämligen vilka åtgärder som skall tas med i medlemsstaternas åtgärdsprogram och i

23 — Den nederländska regeringen har i punkt 4 i sin duplik gjort gällande att denna grund inte kan prövas eftersom den i sak skiljer sig från den grund som framfördes i det motiverade yttrandet. Det räcker härvid att konstatera att den nederländska regeringen inte har uppgivit på vilket sätt den fjärde grunden skiljer sig från den som framfördes i det motiverade yttrandet.

bilaga 3.2 vilken verkan dessa åtgärder skall ha på spridningen av stallgödsel. I nämnda bilaga 3.2 anges att "*[d]essa åtgärder* skall säkerställa att den mängd stallgödsel som för varje gård eller djurbesättning årligen sprids på marken... inte överskrider en viss mängd per hektar".[24]

84. Enligt bedömningen av huruvida de nationella åtgärderna för införlivande av direktivet är förenliga med bilaga 3.2 krävs det enligt min mening med nödvändighet att de åtgärder som medlemsstaterna har inkluderat i sina åtgärdsprogram verkligen är de som räknas upp i bilaga 3.1 till direktivet.

85. Eftersom jag anser att Konungariket Nederländerna genom att införa MINAS inte har uppfyllt sin skyldighet att i åtgärdsprogrammet ta med de åtgärder som avses i bilaga 3.1, finner jag att det inte är nödvändigt att bedöma huruvida denna ordning kan garantera att de gränsvärden för spridning av stallgödsel som ingår i nämnda bilaga 3.2 till direktivet följs.

2. Gårdar som är befriade från redovisningsplikt

86. De normer som gällde för gårdar som fram till den 1 januari 2001 var undantagna från redovisningsplikt var normer för användning som krävs enligt direktivet.

87. Kommissionen har ändå framfört kritik rörande dessa normer i två avseenden. Dels har den kritiserat Konungariket Nederländerna för att ha fastställt normer som begränsar tillförseln av fosfat, medan det enligt direktivet krävs att de normer som begränsar spridningen skall avse kväve, dels har den gjort gällande att de normer som föreskrivits i Nederländerna medger spridning av en mängd stallgödsel som överstiger de gränsvärden för kväve som fastställts i direktivet.

88. När det gäller den första kritiken delar jag inte kommissionens åsikt att det enligt direktivet krävs att de åtgärder som begränsar spridningen av stallgödsel nödvändigtvis avser kväve.

89. I bilaga 3.2 till direktivet anges endast att de åtgärder som föreskrivs i bilaga 3.1 skall säkerställa att den mängd stallgödsel som årligen sprids inte innehåller mer än 170 kg kväve per hektar. Det krävs inte i direktivet att den kvävemängd som får spridas anges uttryckligen i normerna. Det räcker att åtgärderna, oavsett vilket innehåll och vilken avfattning de har, verkar så att de begränsar spridningen av stallgödsel genom att de gränsvärden som fastställts i direktivet beaktas.

24 — Min kursivering.

90. Om Konungariket Nederländerna däremot önskar begränsa spridningen av stallgödsel genom normer för tillförsel av fosfat, måste dessa normer ändå kunna garantera att det högsta gränsvärde för kvävetillförsel som anges i bilaga 3.2 efterlevs. Det bör därför kontrolleras huruvida den omvandlingsmetod som den nederländska regeringen har föreslagit kan garantera att den mängd stallgödsel som är tillåten enligt normerna för fosfat inte vid något tillfälle [25] innehåller kvävehalter som är förbjudna enligt direktivet.

91. I det avseendet skall det konstateras att de beräkningar som den nederländska regeringen har framfört stöder sig på obevisade påståenden, approximationer och medeltal. Den har således inte tillhandahållit något bevis för att de typer av stallgödsel som beaktats vid beräkningen är de som verkligen använts i praktiken. Den har hävdat att för den stallgödsel som används på åkermark är förhållandet kväve/fosfat 2 i medeltal och för den som används på betesmarker 2,5 i medeltal, men den har inte heller här tillhandahållit något bevis som gör det möjligt för domstolen att kontrollera huruvida dessa påståenden är välgrundade. Den har för den stallgödsel som används på betesmark föreslagit ett förhållande mellan kväve och fosfat som bara är ett medeltal, vilket med nödvändighet innebär att förhållandet i vissa fall blir högre än det genomsnittliga förhållandet och att den kvävemängd som ingår i den stallgödsel som får spridas enligt de nederländska bestämmelserna således blir högre än den som den nederländska regeringen har uppgivit. Slutligen är den beräkning som den nederländska regeringen har föreslagit baserad på "praxis" bland jordbrukarna i Nederländerna, vilket innebär att ingen obligatorisk norm garanterar att de beaktade uppgifterna förblir oföränderliga eller att de gäller för alla nederländska gårdar.

92. Det förefaller följaktligen enligt min mening som om den metod som den nederländska regeringen har föreslagit för att omvandla normerna för fosfat till normer för kväve inte erbjuder tillräckliga garantier för att *säkerställa* att den mängd stallgödsel som är tillåten enligt normerna för fosfat inte innehåller en kvävemängd som överstiger det gränsvärde som fastställts i direktivet. [26]

93. Jag föreslår följaktligen att domstolen skall fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 5.4 a jämförd med bilaga 3.2 att garantera att de åtgärder som tagits med i dess åtgärdsprogram säkerställer att den mängd stallgödsel som för

25 — Till exempel på grund av ett annat förhållande mellan kväve och fosfat än det som har beaktats vid Nederländernas beräkning av de tillåtna fosfathalterna och på grund av omvandlingen till kväve.

26 — Även om man antar att de omvandlingar som den nederländska regeringen har föreslagit är godtagbara, uppfyller de normer för tillförsel som är tillämpliga i Nederländerna i vilket fall som helst inte villkoren i direktivet. För det första överstiger de den mängd om 210 kg som är tillåten för det första åtgärdsprogrammet. När det gäller åkermarkerna blir nämligen resultatet av omvandlingen, om man använder de siffror som har föreslagits, inte 200 kg kväve per hektar, som den nederländska regeringen har påstått, utan 220 kg kväve per hektar. Beträffande åkermarkerna har den nederländska regeringen själv medgivit att de tillåtna mängderna överstiger gränsvärdet 210 kg kväve per hektar.

varje gård eller djurbesättning årligen sprids på marken, inbegripet det som djuren själva tillför, inte överskrider den mängd som anges i direktivet.

— Regler om tillvägagångssätt för att sprida gödsel på ett sätt som begränsar växtnäringsläckaget till vatten.

95. Jag kommer att undersöka de olika anmärkningarna i den ordningen.

VI — Den femte grunden

94. Kommissionen har kritiserat Konungariket Nederländerna för att det i sitt åtgärdsprogram inte har inkluderat följande åtgärder som borde ha ingått i riktlinjerna för god jordbrukssed:

A — *Avsaknad i det nederländska åtgärdsprogrammet av regler om tidsperioder när det inte är lämpligt att sprida andra gödselmedel än stallgödsel.*

1. Parternas argument

— Regler om tidsperioder när det inte är lämpligt att tillföra jorden gödselmedel.

96. Kommissionen har erinrat om att åtgärdsprogrammen enligt bilaga 2 till direktivet skall omfatta regler "i relevanta delar" om de tidsperioder när det inte är lämpligt att sprida gödselmedel. Den har konstaterat att det nederländska åtgärdsprogrammet inte innehåller några regler om kemiska gödselmedel.

— Regler om tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark.

— Regler om villkoren för att tillföra gödselmedel i närheten av vattendrag.

97. Kommissionen anser att detta regelverk likväl är relevant i den mening som avses i bilaga 2.A till direktivet, eftersom det i

Nederländerna finns tidsperioder när det är skadligt att sprida gödselmedel och det följaktligen bör anses som olämpligt.

98. Den nederländska regeringen anser att de faktorer som kommissionen har hänvisat till inte är de enda som bör beaktas. Den har gjort gällande att bestämmelser enligt vilka tidsperioder när det inte är lämpligt att sprida kemiska gödselmedel inte är relevanta i Nederländerna, eftersom jordbrukarna tack vare MINAS inte använder gödselmedel under tidsperioder när det är olämpligt att sprida eller gräva ner gödselmedel.

2. Bedömning

99. Det framgår av handlingarna i målet[27] att den nederländska regeringen endast har hävdat att regler som fastställer tidsperioder när det är lämpligt att sprida gödselmedel inte är relevanta i Nederländerna på grund av att MINAS finns.

100. Därmed uppkommer frågan vilka faktorer som bör undersökas för att bedöma huruvida det är relevant att anta de ifrågavarande åtgärderna.

101. Enligt min mening bör kravet på relevans ses i relation till den del av bestämmelsen där det föreskrivs att riktlinjerna för god jordbrukssed skall ta hänsyn till "förhållanden i olika delar av gemenskapen".[28] På det sättet blir de åtgärder som räknas upp i denna bilaga relevanta beroende på förhållandena i varje område.

102. Jag anser att uttrycket [rådande] förhållanden, som kommissionen har påpekat, syftar på de naturliga, geologiska och klimatologiska förhållandena i de olika europeiska områdena, inte på de nationella regelverken i varje medlemsstat. Man kan nämligen inte säga om ett regelverk att det är "rådande" i en region, utan att det är "tillämpligt" där.

103. Avfattningen av bilaga 3.1.3 till direktivet stöder denna tolkning. I den bestämmelsen anges att medlemsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder för att begränsa spridning på mark av gödselmedel *enligt god jordbrukssed*. Som det känsliga områdets egenskaper anges endast objektiva faktorer som rör marken, dess användning i jordbruket och klimatologin (markbeskaffenhet, jordtyp och lutning, markanvändning och jordbruksmetoder, inbegripet växtföljd, klimatförhållanden, nederbörd

27 — Se särskilt punkterna 201—204 i svarsinlagan.

28 — Bilaga 2.A till direktivet.

och bevattning). När det enligt direktivet krävs att hänsyn skall tas till områdenas förhållanden eller egenskaper eller till känsliga områden avses således markens egenskaper eller områdets klimatförhållanden, inte andra förhållanden som inte kan ha någon fysisk effekt på läckaget av nitrater i vattnet.

104. Jag anser därför att relevansen av de åtgärder som avses i bilaga 2.A till direktivet bör bedömas mot bakgrund av varje områdes geologiska och klimatologiska egenskaper.

105. I förevarande fall har kommissionen, utan att på den punkten motsägas av den nederländska regeringen, hävdat att väderförhållandena kännetecknas av att det regnar mycket i Nederländerna mellan september och januari. Denna omständighet gör det nödvändigt för staten att, för att minska vattenförorening orsakad av nitrater, fastställa tidsperioder när det inte är lämpligt att sprida gödselmedel.

106. Den nederländska regeringen har varken visat eller ens hävdat att det vid utgången av den tidsfrist som angavs i det motiverade yttrandet i dess lagstiftning fanns några regler om tidsperioder när det är olämpligt att sprida kemiska gödselmedel på mark.

107. Jag föreslår följaktligen att domstolen skall fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 5.4 b jämförd med artikel 4.1 a i direktivet och med bilaga 2.A till direktivet genom att inte anta dessa regler.

B — *Avsaknad i det nederländska programmet av regler om tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark.*

1. Parternas argument

108. Kommissionen har gjort gällande att åtgärderna som rör tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark inte har antagits inom den tidsfrist som anges i direktivet, nämligen före den 20 december 1995.

109. Den nederländska regeringen anser att det inte är relevant, i den mening som avses i direktivet, att vidta sådana åtgärder i Nederländerna. Den har i det avseendet gjort gällande dels att Nederländerna är ett mycket platt land, dels att MINAS uppmuntrar jordbrukarna att använda gödselmedel på ett förnuftigt sätt på starkt sluttande mark.

2. Bedömning

110. Kommissionen har hävdat att det med nödvändighet är relevant att vidta åtgärder som rör tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark. Den har grundat sig på att medlemsstaterna enligt bilaga 3.1.3 a till direktivet är skyldiga att ta hänsyn till markens lutning när de fastställer gränser för spridning på mark av gödselmedel.

111. Detta argument kan enligt min mening inte godtas av två skäl.

112. För det första innebär denna tolkning att uttrycket "i relevanta delar" i bilaga 2.A till direktivet förlorar sin mening, åtminstone i fråga om punkt 2 i denna. Om åtgärder som rör tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark med nödvändighet vore relevanta, hade det varit mer logiskt att gemenskapslagstiftaren föreskrivit att medlemsstaternas skyldighet att vidta de nämnda åtgärderna var ovillkorlig utan att uppställa villkoret om relevans.

113. För det andra bör det klargöras att de två bestämmelserna i det ifrågavarande direktivet inte rör samma sak. Bilaga 3 innehåller en förpliktelse att ta hänsyn till *markens lutning*, inte att anta regler som särskilt rör *starkt sluttande* mark. I bilaga 2 föreskrivs särskilda regler för denna. Dessa två bestämmelser är oberoende av varandra: om det i ett känsligt område inte finns någon starkt sluttande mark, skall inte de särskilda åtgärderna i bilaga 2 vidtas eftersom de inte är relevanta. Detta hindrar dock inte att hänsyn tas till markens lutning när de åtgärder som syftar till att begränsa spridningen av gödselmedel vidtas i enlighet med bilaga 3.

114. Jag anser att det bör undersökas huruvida det är relevant att Konungariket Nederländerna vidtar de åtgärder som föreskrivs i bilaga 2.A.2 till direktivet, innan jag bedömer om det har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter på den punkten.

115. I det avseendet kan jag erinra om att det enligt fast rättspraxis åligger kommissionen att i mål om fördragsbrott enligt artikel 226 EG bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med de uppgifter som är nödvändiga för att kontrollera att fördragsbrottet föreligger. [29]

116. Det bör således undersökas huruvida kommissionen har bevisat att det är rele-

29 — Se bland annat dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1791), punkt 6, av den 23 oktober 1997 i mål C-157/94, kommissionen mot Nederländerna (REG 1997, s. I-5699), punkt 59, och av den 18 mars 1999 i mål C-166/97, kommissionen mot Frankrike (REG 1999, s. I-1719), punkt 40.

vant för Nederländerna att införa bestämmelser som rör tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark, det vill säga att det i Nederländerna finns mark avsedd för jordbruk, som har branta sluttningar i den mening som avses i direktivet.

117. I förevarande fall har kommissionen endast uppgivit att det procenttal som angivits i ett förslag till ändring av den nederländska lagen enligt dess mening var tillräckligt. Den borde enligt min mening ha uppgivit vilken lutning av marken som skall anses vara starkt sluttande och av vilka skäl, eftersom detta inte anges i direktivet, detta för att göra det möjligt dels för Konungariket Nederländerna att uppfylla de skyldigheter det har enligt direktivet och att framföra sitt försvar på ett ändamålsenligt sätt, dels för domstolen att bedöma huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger.

118. Kommissionen har *a fortiori* inte heller bevisat att det i Nederländerna finns mark avsedd för grödor som skall anses som starkt sluttande mark. Den har endast gjort gällande att det finns sluttande mark på nederländskt territorium. Förutom att kommissionen har hänvisat till *sluttande mark*, medan det i direktivet hänvisas till starkt sluttande mark, har den inte anfört något bevis för att detta påstående är sant.

119. Det är omöjligt för domstolen att med utgångspunkt i handlingarna i målet bedöma huruvida det i Nederländerna finns åkermark som skall anses som starkt sluttande mark, vilket skulle göra det relevant att vidta de åtgärder som avses i bilaga 2.A.2 till direktivet.

120. Jag föreslår följaktligen att domstolen inte skall godta denna anmärkning.

C — *Avsaknad i det nederländska åtgärdsprogrammet av regler om villkoren för att tillföra gödselmedel i närheten av vattendrag.*

1. Parternas argument.

121. Kommissionen har erinrat om att riktlinjerna för god jordbrukssed skall innehålla åtgärder som rör spridning av gödselmedel i närheten av vattendrag. Den har hävdat att den inte har underrättats om de åtgärder som vidtagits i Nederländerna för att införliva direktivet i det avseendet. Den anser dessutom att även om dessa åtgärder har vidtagits, har detta inte gjorts före det datum som anges i direktivet, det vill säga den 20 december 1995.

122. Den nederländska regeringen har svarat att det redan fanns lagstiftning i detta

avseende och att kommissionen har underrättats om detta. Det gäller dels en nationell bestämmelse [30], enligt vilken det är förbjudet att släppa ut gödselmedel i ytvattnet, en bestämmelse som var i kraft långt före den 20 december 1999, dels Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, som trädde i kraft den 1 mars 2000. Den anser inte att denna lag antagits för sent eftersom den tidsfrist som fastställts i direktivet löpte ut den 20 december 1999, inte den 20 december 1995.

2. Bedömning

123. Jag anser inte att den nederländska regeringens argument kan godtas. Vad gäller det första argumentet, att det fanns en bestämmelse enligt vilken det är förbjudet att släppa ut gödselmedel *i* ytvattnet, kan en sådan bestämmelse enligt min mening inte anses som en åtgärd som rör spridning av gödselmedel *i närheten av vattendrag*, som det krävs i direktivet.

124. I fråga om det andra argumentet om antagandet av Lozingenbesluit open teelt en veehouderij räcker det att påpeka att, även om man antar att åtgärderna i det första åtgärdsprogrammet kunde vidtas fram till den 20 december 1999, som den nederländska regeringen har hävdat, [31] antogs denna lag efter det datum som anges i direktivet. Det framgår nämligen av handlingarna i målet [32] att lagen antogs den 27 januari 2000.

125. Jag föreslår därför att domstolen skall fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 5.4 b jämförd med artikel 4.1 a i direktivet och med bilaga 2.A.4 till direktivet genom att inte innan den angivna tidsfristen löpte ut ha vidtagit de åtgärder som rör spridning av gödselmedel i närheten av vattendrag.

D — *Avsaknad i det nederländska åtgärdsprogrammet av regler om tillvägagångssätt för att sprida gödsel på ett sätt som begränsar växtnäringsläckaget till vatten.*

1. Parternas argument.

126. Kommissionen har hävdat att den inte hade underrättats om de egentliga för-

30 — Artikel 4 i Uitvoeringsbesluit.

31 — Kommissionen anser således att det inte krävs i direktivet att de åtgärder som har inkluderats i det första åtgärdsprogrammet skall ha vidtagits före den 20 december 1995 och ha trätt i kraft före den 20 december 1999. Den nederländska regeringen har tvärtom gjort gällande att det enligt direktivet krävs att åtgärderna har föreskrivits i åtgärdsprogrammet före den 20 december 1995 och att de har vidtagits före den 20 december 1999.

32 — Se särskilt bilaga 4 till dupliken.

livandeåtgärderna beträffande kvävehaltig handelsgödsel den dag då ansökan ingavs.

127. Den nederländska regeringen har gjort gällande att sådana åtgärder på grund av MINAS inte är relevanta. Den anser att varje jordbrukare som sprider stallgödsel eller handelsgödsel ojämnt eller i felaktiga proportioner som överstiger de normer som gäller för utsläpp är skyldig att betala en avgift. Den har gjort gällande att andra faktorer än de som beror på markens geologi eller klimat, som till exempel MINAS, bör beaktas vid bedömningen av huruvida de åtgärder som föreskrivs i bilaga 2 är "relevanta".

128. I varje fall håller en ändring av lagstiftningen om stallgödsel på att utarbetas liksom åtgärder som särskilt rör användningen av handelsgödsel.

2. Bedömning

129. Den nederländska regeringen anser att de ifrågavarande åtgärderna på grund av MINAS inte är relevanta. Den anser att denna ordning bör beaktas vid bedömningen av huruvida det är relevant att vidta dessa åtgärder i Nederländerna. Jag har redan i samband med den första anmärkningen i denna grund svarat att endast objektiva faktorer som är förbundna med markens fysiska, geologiska och klimatologiska förhållanden kan beaktas när det gäller att bedöma huruvida de åtgärder som föreskrivs i bilaga 2.A till direktivet är relevanta. Jag anser därför inte att detta argument kan godtas.

130. Beträffande de lagändringar som påstås vara under utarbetande räcker det att erinra om att förekomsten av ett fördragsbrott enligt fast rättspraxis skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet. [33] Det framgår emellertid av den nederländska regeringens förklaringar [34] att dessa lagstiftningsåtgärder beträffande handelsgödsel ännu inte var antagna den 11 december 2000, [35] medan den tidsfrist som angivits i det motiverade yttrandet löpte ut i december 1999.

131. Jag drar därför slutsatsen att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 5.4 b jämförd med artikel 4.1 a i direktivet och med bilaga 2.A.6 till direktivet genom att inte innan den angivna tidsfristen löpte ut vidta de åtgärder som rör tillvägagångssätt

33 — Dom av den 17 januari 2002 i mål C-394/00, kommissionen mot Irland (REG 2002, s. I-581), punkt 12, och av den 20 juni 2002 i mål C-299/01, kommissionen mot Luxemburg (REG 2002, s. I-5899), punkt 11.

34 — Punkterna 225—228 i svarsinlagan.

35 — Den dag då svarsinlagan ingavs.

för att sprida handelsgödsel till marken, inbegripet dosering och jämnhet vid spridningen, på ett sådant sätt att växtnäringsläckage till vatten hålls på en godtagbar nivå.

VII — Den sjätte grunden

A — *Parternas argument*

132. Kommissionen har hävdat att den nederländska regeringen under det administrativa förfarandet medgav att den nuvarande generella politiken var otillräcklig för torr sandmark och att ytterligare åtgärder var nödvändiga. Kommissionen anser följaktligen att dessa åtgärder borde ha vidtagits i enlighet med artikel 5.5 i direktivet redan i det första åtgärdsprogrammet.

133. Den nederländska regeringen anser att det inte fastställs någon tidsfrist i artikel 5.5 i direktivet för att vidta ytterligare eller skärpta åtgärder. Den har gjort gällande att dessa ytterligare åtgärder kommer att träda i kraft inom den tidsfrist som fastställts i direktivet, det vill säga år 2003.

B — *Bedömning*

134. Den nederländska regeringen har inte bestritt att ytterligare åtgärder för torr sandmark är nödvändiga för att uppnå direktivets syften. Den har endast bestritt att sådana åtgärder skulle ha vidtagits i det första åtgärdsprogrammet.

135. Det bör därför kontrolleras huruvida det i artikel 5.5 i direktivet fastställs en tidsfrist inom vilken de ytterligare åtgärder som föreskrivs skall vara vidtagna.

136. I artikel 5.5 i direktivet föreskrivs följande:

"Inom ramen för åtgärdsprogrammen skall medlemsstaterna... vidta sådana ytterligare eller skärpta åtgärder som de bedömer vara nödvändiga om det inledningsvis eller på grund av erfarenheterna vid genomförandet av åtgärdsprogrammen visar sig att de åtgärder som avses i punkt 4 inte är tillräckliga för att uppnå de syften som anges i artikel 1..."

137. Enligt fast rättspraxis skall vid tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse inte bara dess lydelse beaktas utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i. [36]

138. Enligt artikel 1 i direktivet har detta till syfte att minska vattenförorening som orsakas av nitrater och att förhindra all sådan förorening. För att åstadkomma detta fastställs i dess artikel 5.1 och 5.4 en exakt tidsplan för utarbetandet och genomförandet av åtgärdsprogrammen. Det föreskrivs dessutom i artikel 5.6 att övervakningsprogram skall utarbetas för att utvärdera effekten av åtgärdsprogrammen. Slutligen föreskrivs i artikel 5.7 i samma artikel att medlemsstaterna minst vart fjärde år skall se över och om nödvändigt ändra sina åtgärdsprogram, inbegripet eventuella ytterligare åtgärder.

139. Det följer enligt min mening både av dessa artiklar och av direktivets syften att de åtgärder som avses i denna bestämmelse skall vidtas så snart det konstateras att de behövs. En motsatt tolkning skulle vara detsamma som att anse att medlemsstaterna enligt direktivet har rätt att tillämpa bestämmelser som varken hindrar eller förhindrar vattenförorening orsakad av nitrater. Därmed skulle direktivets ändamålsenliga verkan ifrågasättas. Det skulle enligt min mening vara ologiskt om det å ena sidan fastställdes strikta tidsfrister för att vidta de åtgärder som anges i dess artikel 5.4 och föreskrevs att effekten av åtgärdsprogrammen skulle kontrolleras och om nödvändigt ändras och å andra sidan tilläts en fortsatt förorening av vattnet, detta på grund av att inga nödvändiga ytterligare åtgärder har vidtagits.

140. Härav följer att de nämnda ytterligare åtgärderna, om det redan från början visar sig att de åtgärder som avses i artikel 5.4 i direktivet inte är tillräckliga för att uppnå dess syften, skall vidtas redan i det första åtgärdsprogrammet. [37]

141. Det framgår av handlingarna i målet [38] att den nederländska regeringen

36 — Se dom av den 21 februari 1984 i mål 337/82, St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik (REG 1984, s. 1051), punkt 10, av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen (REG 2000, s. I-6857), punkt 50, och av den 14 mars 2002 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 39.

37 — Det är bara när behovet att vidta ytterligare åtgärder följer av den erfarenhet som vunnits under genomförandet av åtgärdsprogrammen som de inkluderas i ytterligare åtgärdsprogram. Enligt min mening förefaller det dock som om medlemsstaterna inte ens i ett sådant fall är fria att välja i vilket åtgärdsprogram de ytterligare åtgärderna skall inkluderas, utan de bör ta med dem i det första åtgärdsprogram som godkänns sedan det har konstaterats att de behövs.

38 — Skrivelse från ministern för jordbruk, naturtillgångar och fiske av den 6 oktober 1995 om politiken för gödselmedel och ammoniak, s. 15, och den nederländska regeringens svar på den formella underrättelsen, s. 2.

redan från början var medveten om att det var nödvändigt att vidta sådana ytterligare åtgärder för torr sandmark. Det är dock ostridigt att de inte inkluderades i det första åtgärdsprogrammet.

142. Jag föreslår därför att domstolen skall fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 5.5 i direktivet genom att inte i sitt åtgärdsprogram inkludera ytterligare eller skärpta åtgärder för torr sandmark.

VIII — Rättegångskostnader

143. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Nederländerna skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Nederländerna är tappande part skall kommissionens yrkande bifallas.

IX — Förslag till avgörande

144. Av ovan angivna skäl föreslår jag att domstolen skall

1) fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att uppfylla de skyldigheter som följer av artikel 5.4 i direktivet jämförd med bilaga 3.1.2, 3.1.3 och 3.2 samt med artikel 4.1 a jämförd med bilaga 2.A.1, 2.A.4 och 2.A.6 till detta direktiv och av artikel 5.5 i detta direktiv,

2) ogilla kommissionens talan i den del den syftar till att få fastställt att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 5.4 b jämförd med artikel 4.1 a och med bilaga 2.A.2 i samma direktiv, på grund av att det i sitt åtgärdsprogram inte inkluderat regler om tillförsel av gödselmedel på starkt sluttande mark, och

3) förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.