CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. L. A. GEELHOED

présentées le 4 octobre 2001 [1]

I — Introduction

1. La question centrale qui se pose dans la présente procédure en manquement consiste à savoir s'il est permis, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles [2] (ci-après la «directive»), d'impliquer dans le calcul des quantités maximales d'effluents d'élevage pouvant être annuellement épandus par hectare les pertes d'azote résultant du stockage et de l'épandage. Cette question, qui est de nature technique, n'est pas sans importance. Les pertes pouvant être prises en compte en Allemagne s'élèvent à 10 à 25 % de la quantité totale d'azote.

II — Cadre juridique

A — *La «directive nitrates»*

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

3. Son article 2, sous h), dispose que, aux fins de la directive, on entend par «épandage» «l'apport au sol de matières par projection à la surface du sol, injection, enfouissement ou brassage avec les couches superficielles du sol».

4. En application de l'article 5, paragraphe 1, pour réaliser les objectifs visés à l'article 1er, les États membres doivent établir des programmes d'action portant sur des zones vulnérables. Selon l'article 5, paragraphe 4, de la directive, ces programmes d'action doivent être mis en œuvre dans un délai de quatre ans à compter de leur élaboration. Ils doivent comporter «a) les mesures visées à l'annexe III» et «b) les mesures que les États membres ont arrêtées dans le(s) code(s) de bonne pratique agricole [...]».

5. L'annexe III dispose en son point 1 que les mesures à inclure dans les programmes d'action conformément à l'article 5, para-

1 — Langue originale: le néerlandais.
2 — JO L 375, p. 1.

graphe 4, doivent comporter les règles suivantes:

«[...]

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

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

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

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

et fondée sur un équilibre entre:

i) les besoins prévisibles en azote des cultures

et

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

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

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

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

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

6. Le point 2 de l'annexe III est libellé comme suit:

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

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

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

b) pendant le premier programme d'action quadriennal et à l'issue de ce programme, les États membres peuvent fixer des quantités différentes de celles indiquées ci-avant. Ces quantités doivent être déterminées de sorte à ne pas compromettre la réalisation des objectifs visés à l'article 1[er] et doivent se justifier par des critères objectifs, tels que:

— des périodes de végétation longues,

— des cultures à forte absorption d'azote,

— des précipitations nettes élevées dans la zone vulnérable,

— des sols présentant une capacité de dénitrification exceptionnellement élevée.

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

B — *La réglementation allemande applicable*

7. La Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen [3] (décret portant fixation des principes de bonne pratique lors de la fertilisation, ci-après la «Düngeverordnung») du 26 janvier 1996 est en partie consacrée à la mise en œuvre de la directive en Allemagne.

8. L'article 3 de la Düngeverordnung comporte des principes spécifiques aux effluents d'élevage produits dans l'exploitation. Son paragraphe 7 dispose que, sans préjudice des principes figurant aux articles 2, 3, paragraphes 1 à 6, et 4, la quantité totale d'effluents d'élevage par hectare annuellement épandue par chaque entreprise ne peut pas occasionner de dépassement de la quantité totale d'azote suivante: 210 kg pour les herbages; 210 kg pour les terres arables jusqu'au 30 juin 1997 et, à partir du 1er juillet 1997, 170 kg.

9. En application de l'article 2, paragraphe 1, dernière phrase, de la Düngeverordnung, il est permis de tenir compte, lors de l'épandage de fertilisants d'origine animale produits dans l'exploitation, des pertes d'azote résultant des «fuites inhérentes au procédé d'épandage mis en œuvre», à concurrence d'un maximum de 20 % de la quantité totale d'azote calculée avant l'épandage.

10. En vertu de l'article 4, paragraphe 5, de la Düngeverordnung, la teneur en azote des fertilisants à épandre, produits dans l'exploitation agricole, doit être définie en mettant en œuvre des méthodes de calcul et d'évaluation appropriées ou en utilisant des valeurs indicatives. Dans ce dernier cas, l'article 4, paragraphe 5, dernière phrase, prévoit qu'il est possible de déduire, en les assimilant à «des fuites de stockage», 10 % (pour le lisier et le purin) et 25 % (pour le fumier solide) des quantités totales d'azote contenues dans les déjections animales, pour autant que ces fuites ne soient pas prises en compte dans les méthodes de calcul et d'évaluation retenues ou dans les valeurs indicatives.

III — Procédure

11. Le 15 juin 1995, la Commission a adressé à la République fédérale d'Allemagne une première mise en demeure soulevant un certain nombre de questions relatives à la transposition de la directive. Le 11 juillet 1997, elle lui a envoyé une lettre de mise en demeure complémentaire. L'avis motivé, envoyé le 29 septembre 1998, s'articulait autour du prétendu manquement aux obligations qui résultent de

3 — BGBl. 1996, I, n° 6, p. 118.

l'article 5, paragraphe 4, sous b)[4], et de l'annexe III, points 1.2 et 2, de la directive. À la suite des informations communiquées par le gouvernement allemand, la Commission a décidé de restreindre désormais ses critiques à la Düngeverordnung, qui ne serait pas conforme aux obligations découlant de l'article 5, paragraphe 4, sous a), et de l'annexe III, point 2, de la directive. La requête en l'espèce a été déposée au greffe de la Cour le 28 avril 2000.

12. La requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater qu'en n'adoptant pas toutes les dispositions nécessaires pour se conformer aux obligations découlant de l'article 5, paragraphe 4, sous a), et de l'annexe III, point 2, de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive; et

2) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

4 — Il résulte du contexte de l'avis motivé qu'il s'agit là d'une erreur rédactionnelle. L'intention de la Commission ne pouvait être que d'invoquer l'article 5, paragraphe 4, sous a), de la directive. Cette dernière disposition renvoie en effet aux mesures de l'annexe III de la directive.

La République fédérale d'Allemagne conclut au rejet du recours et à la condamnation de la Commission aux dépens.

13. Le président de la Cour a autorisé le royaume d'Espagne et le royaume des Pays-Bas à intervenir dans la procédure au soutien des conclusions de la République fédérale d'Allemagne.

IV — Moyens et principaux arguments

14. La Commission considère que la réglementation allemande, telle qu'elle ressort de la Düngeverordnung, peut entraîner un épandage de quantités de fertilisants supérieures au maximum autorisé pour chaque exploitation ou élevage par hectare et par an. Les dispositions en cause ne seraient dès lors pas conformes à l'article 5, paragraphe 4, sous a), et à l'annexe III, points 1.3 et 2, de la directive.

15. La Commission rappelle que les programmes d'action visés à l'article 5, paragraphe 4, de la directive doivent contenir les mesures décrites à l'annexe III. Font partie de ces mesures, conformément aux points 1.3 et 2 de cette annexe, les règles concernant «la limitation de l'épandage des fertilisants» qui doivent assurer que, «pour chaque exploitation ou élevage, la quantité

d'effluents d'élevage épandue annuellement, y compris par les animaux eux-mêmes, ne dépasse pas une quantité donnée par hectare». Cette quantité donnée par hectare correspond à la quantité d'effluents contenant 170 kg de N (azote), bien que les États membres puissent autoriser, pour le premier programme d'action quadriennal, une quantité d'effluents contenant jusqu'à 210 kg d'azote et fixer, même à l'issue de ce programme, des quantités différentes justifiées par des critères objectifs en vertu de l'annexe III, point 2, deuxième alinéa, sous b), de la directive.

16. Il résulterait cependant de la réglementation allemande en cause que plus de 170-210 kg d'azote peuvent être épandus et, dès lors, se mélanger aux eaux.

17. En vertu de l'article 2, sous h), de la directive, on entend par «épandage» «l'apport au sol de matières par projection à la surface du sol, injection, enfouissement ou brassage avec les couches superficielles du sol». La réglementation allemande, telle qu'elle ressort des articles 2, paragraphe 1, dernière phrase, et 4, paragraphe 5, de la Düngeverordnung, permet toutefois de tenir compte dans certaines limites, s'agissant d'effluents d'élevage produits dans l'exploitation, de «fuites inhérentes au procédé d'épandage mis en œuvre» ou, s'agissant du lisier, du purin et du fumier solide, de «fuites de stockage». Il résulterait de cette possibilité de déduction qu'un certain pourcentage des quantités totales d'azote est considéré comme une perte «normale» due à la volatilisation de l'azote.

18. C'est méconnaître le fait, selon la Commission, qu'une grande partie des quantités d'azote qui s'échappent ainsi dans l'air se dépose sur le sol et dans les eaux, contribuant ainsi à la pollution de ces dernières. La directive vise cependant à lutter contre la pollution des eaux et, dans ce cadre, elle envisagerait autant le rejet direct que le rejet indirect de composés azotés de sources agricoles.

19. La Commission fait valoir que les quantités maximales d'azote autorisées pour l'«épandage» sont fixées de manière absolue dans la directive et qu'aucune possibilité de déduction n'est prévue. La directive ne comporterait aucune base juridique permettant de prendre en compte des fuites inhérentes au procédé d'épandage.

20. Selon elle, la directive n'établit aucune distinction entre le début et la fin du processus d'«épandage». Eu égard au libellé et à la finalité de la directive, selon elle, le critère déterminant est la quantité d'azote apportée au sol par projection à la surface du sol, par injection, par enfouissement, ou par brassage avec les couches superficielles du sol. La directive ne se référerait pas à la quantité qui pénètre effectivement dans le sol, mais à celle qui se retrouve sur le sol.

21. La Commission admet que les différentes versions linguistiques de l'annexe III, point 2, de la directive ne sont pas absolument identiques. La version allemande retient l'expression «die auf den Boden ausgebrachte Dungmenge» («la quantité d'effluents d'élevage épandue sur le sol»). Dans un certain sens, il s'agit d'un pléonasme, car l'article 2, sous h), définit «Ausbringen» (l'«épandage») comme «Aufbringen auf den Boden [...]» (l'«apport au sol»). L'idée de «auf den Boden» est donc exprimée deux fois. Il en va de même pour la version anglaise. Il y est question à l'annexe III, point 2, de «manure applied to the land» et la définition figurant à l'article 2, sous h), est libellée comme suit: «land application: means the addition of materials to land [...]». À l'annexe III, la version française parle de «quantité d'effluents d'élevage épandue» et la définition figurant à l'article 2, sous h), est rédigée comme suit: «'épandage': l'apport au sol de matières [...]». La version italienne retient les formulations suivantes: «quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno» et «per 'applicazione al terreno', si intende l'apporto di materiale al terreno»; la version espagnole est libellée comme suit: «la cantidad de estiércol aplicada a la tierra» et «'aplicación sobre el terreno': la incorporación de sustancias al mismo».

22. La Commission estime au départ d'une comparaison entre ces versions linguistiques que, malgré les divergences qui existent entre celles-ci et même l'incohérence décelable au sein d'une même version linguistique, c'est normalement le moment de l'épandage qui doit être déterminant pour le calcul. Ce n'est pas le moment où l'azote se trouve sur ou dans le sol, en d'autres termes sur ou dans la terre, qui est déterminant. Cette interprétation serait conforme à l'objectif de la norme.

23. Le gouvernement allemand, soutenu en cela par les États membres intervenants, conteste le point de vue de la Commission en faisant valoir un certain nombre d'arguments tirés du libellé, de la finalité et de l'économie de la directive. La déduction des pertes d'azote serait conforme à la directive, et la Commission aurait en outre elle-même suscité l'impression qu'elle la tolérait.

V — Appréciation

24. La question de droit qui se pose en l'espèce, et qui consiste à savoir si l'on peut tenir compte de fuites inévitables pour calculer les quantités maximales d'azote, dépend en substance d'une autre question, à savoir *à quel moment* doit intervenir le calcul de la quantité maximale autorisée de 170 ou 210 kg. Il s'agit de savoir si le moment déterminant est celui où l'azote est présent dans les fertilisants, comme le pense la Commission, ou celui où l'azote pénètre effectivement dans le sol, comme l'affirment la République fédérale d'Allemagne et les États membres intervenants. Il est constant que les États membres ne peuvent pas déterminer comme bon leur semble le mode de calcul de la valeur limite. La méthode et le moment du mesurage doivent être déterminés objectivement et d'une manière concordante et identique dans l'ensemble de la Communauté.

25. Selon nous, la Commission a démontré à suffisance que, eu égard aux termes, aux objectifs et au contexte de la directive, le moment déterminant pour calculer la quantité maximale autorisée d'azote est celui où le fertilisant — et donc l'azote — est effectivement épandu, et non pas celui où l'azote se retrouve sur le sol ou même dans le sol, c'est-à-dire sous la surface du sol.

26. La directive apporte peu d'indications textuelles concernant la manière dont les États membres doivent fixer la quantité maximale autorisée d'azote par le biais de «la quantité d'effluents d'élevage épandue» au sens de l'annexe III, point 2. L'«épandage» est défini par l'article 2, sous h), de la directive comme «l'apport au sol de matières par projection à la surface du sol, injection, enfouissement ou brassage avec les couches superficielles du sol». L'analyse des diverses versions linguistiques, à laquelle se réfère la Commission, n'offre pas une image claire.

27. Le gouvernement allemand a fait valoir dans le cadre de la procédure qu'il résulte de l'emploi du passé dans le mot «épandue» à l'annexe III, point 2, que l'on peut également tenir compte, dans le calcul, des pertes d'émission intervenues avant que l'azote ne se soit effectivement déposé sur le sol. Nous partageons cependant le point de vue de la Commission selon lequel la directive n'opère aucune distinction entre le début et la fin du processus d'épandage. Le moment de l'apport n'est pas précisé. Il peut intervenir lors de l'injection des fertilisants dans le sol, mais aussi auparavant.

28. Puisque les termes de l'annexe III, point 2, ne sont pas univoques, il y a lieu d'interpréter cette disposition au regard des objectifs et du contexte de la directive [5].

29. Dans la Communauté, les nitrates d'origine agricole sont la principale cause de pollution des eaux à partir de sources diffuses. La directive, qui est fondée sur l'article 130 S du traité CE (devenu, après modification, article 175 CE), vise dès lors à réduire ou à prévenir la pollution directe ou indirecte des eaux à partir de ces sources. La santé humaine, les ressources vivantes et les écosystèmes aquatiques doivent être protégés et d'autres usages légitimes des eaux garantis [6].

30. Pour identifier les eaux atteintes par la pollution, la directive se réfère à la valeur limite de 50 mg par litre prévue par la directive 75/440/CEE [7]. Le mesurage de la pollution des eaux causée par les nitrates d'origine agricole est ardu et dépend de divers facteurs. Le niveau de pollution des eaux souterraines est par exemple lié à la structure des sols, aux cultures et à la saison d'exécution du mesurage. Ainsi, les

5 — Jurisprudence constante. Voir, récemment, arrêt du 14 juin 2001, Kvaerner (C-191/99, Rec. p. I-4447, point 30).

6 — Voir cinquième et sixième considérants de la directive.

7 — Directive du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194, p. 26). Cette directive a été remplacée par la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327, p. 1).

sols secs de sable et de loess sont davantage sujets au dégorgement que les sols d'argile et de tourbe, les divers produits agricoles n'absorbent pas les nitrates dans une mesure identique, la pollution est plus importante au cours de saisons à précipitations que lors des saisons sèches, et la production d'azote des vaches laitières est considérablement plus élevée que celle des porcs à viande.

31. Dès lors, la directive ne poursuit pas l'harmonisation des législations nationales en la matière, mais vise à créer les instruments nécessaires afin que soit garantie, dans la Communauté, la protection des eaux par les nitrates à partir de sources agricoles [8]. Ces instruments sont l'établissement de codes de bonne pratique agricole pour toutes les eaux exposées à la pollution et la mise en œuvre de programmes d'action prévoyant des mesures pour les zones vulnérables. Il résulte de la nature de la directive que les États membres peuvent l'appliquer de manière différente à certains égards [9].

32. Il est cependant un point pour lequel la directive n'accorde aucune marge d'appréciation aux États membres. Lorsqu'il s'agit de la pollution par les nitrates provenant des effluents d'élevage, la directive fournit une valeur limite non équivoque et absolue. L'annexe III, point 2, précise clairement que les mesures à prendre par les États membres doivent en tout état de cause assurer que la quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement ne dépasse pas la valeur limite de 170 kg d'azote par hectare. En application de l'annexe III, point 2, sous a), ils peuvent autoriser, pour le premier programme d'action quadriennal, une quantité d'effluents contenant jusqu'à 210 kg.

33. Les gouvernements néerlandais, allemand et espagnol ont indiqué trois éléments, dans le régime de la directive, qui justifieraient d'autoriser des quantités dérogatoires ou de déduire les pertes d'azote lors du calcul de la quantité maximale. Les arguments avancés ne sauraient cependant convaincre.

34. Dans son intervention, le gouvernement néerlandais a invoqué l'annexe III, point 2, sous b), de la directive. Selon cette disposition, des quantités différentes sont autorisées, pour autant qu'elles soient déterminées de sorte à ne pas compromettre la réalisation des objectifs visés à l'article 1er et qu'elles se justifient par des critères objectifs, tels que des périodes de végétation longue, des cultures à forte absorption d'azote, des précipitations nettes élevées dans la zone vulnérable, des sols présentant une capacité de dénitrification exceptionnellement élevée. Il ne fait toutefois aucun doute que la règle générale de

8 — Voir arrêt du 29 avril 1999, Standley e.a. (C-293/97, Rec. p. I-2603, point 39).

9 — Ibidem, points 37 à 39.

déduction prévue par la Düngeverordnung ne répond pas à ces critères objectifs. En outre, un État membre qui autorise une quantité différente doit en informer la Commission. Il n'est pas apparu dans la procédure que la République fédérale d'Allemagne ait satisfait, s'agissant des articles 2, paragraphe 1, première phrase, et 4, paragraphe 5, de la Düngeverordnung, à l'obligation de communication de l'annexe III, point 2, sous b), dernière phrase.

35. Le gouvernement allemand se prévaut du principe d'équilibre prévu à l'annexe III, point 1.3, de la directive, qui figure également dans la Düngeverordnung, pour rejeter l'argument de la Commission selon lequel l'azote évaporé qui retombe sur le sol et contribue ainsi à la pollution des eaux n'est pas pris en compte.

36. Selon le gouvernement allemand, l'équilibre d'azote est moins réalisé du fait que l'azote dont les plantes ont besoin est présent dans les fertilisants à un moment donné que parce que, au moment de l'épandage, l'azote se trouve encore réellement dans le dosage fixé. C'est donc la quantité d'azote se retrouvant effectivement dans le sol qui serait déterminante. Seule cette quantité peut parvenir aux racines des plantes et couvrir ainsi les besoins en azote préalablement calculés. Selon le gouvernement allemand, la quantité d'azote à apporter aux plantes ne saurait être correctement calculée que si l'on tient compte, dans le calcul de l'équilibre, des pertes par évaporation d'ammoniaque ainsi que des apports d'azote dus aux retombées.

37. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, point 2), de la Düngeverordnung, pour calculer les besoins des plantes en fertilisants, il y a lieu de rajouter aux quantités de fertilisants requises les retombées d'azote qui ont pu, auparavant, être déduites lors du stockage et de l'épandage (pertes de stockage et d'épandage). La prise en compte des retombées d'azote neutralise dès lors la déduction litigieuse des pertes d'azote et évite tout dépassement effectif des valeurs limites de la directive. Le gouvernement allemand estime que, de cette manière, l'objectif de la directive est atteint, pour autant que l'on n'envisage pas les articles 4, paragraphe 5, et 2, paragraphe 1, de la Düngeverordnung isolément, mais en combinaison avec son article 4, paragraphe 1, point 2.

38. Selon nous, eu égard tant à l'économie de la directive qu'à la Düngeverordnung elle-même, cet argument n'est pas défendable.

39. Le principe de l'équilibre d'azote figurant dans la directive implique que, pour déterminer les mesures destinées à combat-

tre autant que possible la pollution, il est tenu compte non seulement des conditions locales en général, telles les conditions climatiques, mais également de l'équilibre entre les besoins en azote des cultures et l'apport d'azote à celles-ci. L'azote peut provenir soit du sol soit de la fertilisation au moyen d'effluents d'élevage, d'engrais chimiques ou d'autres fertilisants. Le calcul de l'équilibre suppose une prise en compte scientifique des besoins des cultures ainsi qu'une gestion la plus précise possible des divers flux d'apport d'azote. Étant donné que certaines cultures requièrent beaucoup d'azote alors que l'apport naturel d'azote provenant du sol ou de retombées est modeste, le calcul de l'équilibre peut en effet, dans certaines circonstances, induire la possibilité d'un apport annuel d'azote au sol de plus de 170 ou 210 kg par hectare.

40. Cela ne suffit toutefois pas à justifier la règle de déduction prévue par la Düngeverordnung. En premier lieu, l'annexe III, point 2, de la directive interdit l'apport d'effluents d'élevage dépassant la quantité maximale autorisée de 170 ou 210 kg, quelle que soit l'importance des besoins supplémentaires en composés azotés d'effluents d'élevage. Les exigences auxquelles les mesures des programmes d'action au sens de l'article 5, paragraphe 4, sous a), de la directive doivent répondre en vertu de l'annexe III, point 1, doivent en effet assurer qu'en aucun cas les effluents d'élevage annuellement apportés au sol ne dépassent les quantités mentionnées à l'annexe III, point 2.

41. En second lieu, la Düngeverordnung autorise une déduction forfaitaire de 10 à 25 %, indépendamment de l'équilibre existant dans une zone déterminée entre les besoins en azote et l'apport d'azote aux cultures. Comme l'a affirmé la Commission dans sa réplique, cette règle ne tient nullement compte des conditions spécifiques. On peut imaginer qu'en réalité, dans une situation concrète, l'épandage ou le stockage n'occasionne pas ou occasionne très peu de pertes par évaporation, alors que la Düngeverordnung autorise une déduction plus importante. L'article 2, paragraphe 1, point 2, dernière phrase, de la Düngeverordnung prévoit une règle forfaitaire selon laquelle les «fuites inhérentes au procédé d'épandage» sont exclusivement liées à l'évaporation des fertilisants produits dans l'exploitation agricole présents au lieu de stockage. Le lien avec le principe d'équilibre de l'article 4, paragraphe 2, n'est pas établi. Cette disposition permet donc de tenir compte des pertes sans que celles-ci soient justifiées au regard de l'équilibre d'azote concret. Il en va de même du lisier, du purin et du fumier solide au sens de l'article 4, paragraphe 5, de la Düngeverordnung. Cette disposition permet la prise en compte d'une perte de 10 à 25 % si cette quantité n'est pas prise en compte dans les méthodes de calcul et d'évaluation reconnues ou dans les valeurs indicatives. Il n'existe aucun rapport avec l'équilibre d'azote.

42. Le gouvernement espagnol a rappelé la disposition relative à l'équilibre d'azote figurant à l'annexe III, point 1.3, sous c), ii), dernier tiret. Il peut être tenu compte, dans le cadre de cet équilibre, de l'apport

d'azote de composés azotés provenant des engrais chimiques *et autres composés*. Selon ce gouvernement, on peut ranger parmi ces «autres composés» les retombées atmosphériques d'ammoniaque en général provenant, par exemple, des engrais chimiques, des résidus urbains et des eaux résiduelles urbaines. Il fait valoir que les retombées atmosphériques doivent être réglementées sur un plan général. Il n'apparaît en effet pas justifiable du point de vue technique de réglementer seulement les retombées atmosphériques des effluents d'élevage.

43. Il est vrai que cette disposition impose aux États membres de tenir compte de l'ensemble des fertilisants pour arrêter des mesures relatives à l'équilibre d'azote. Comme l'a observé la Commission à juste titre, cela n'a cependant aucune incidence sur les valeurs limites de l'annexe III, point 2, de la directive. Cette dernière disposition se rapporte en effet exclusivement aux effluents *d'élevage*, c'est-à-dire les excréments du bétail, et non pas à d'éventuels autres fertilisants qui contiennent également des nitrates et polluent les eaux.

44. Pour cette raison, nous estimons que c'est à raison que la Commission a attaqué la réglementation allemande. La Düngeverordnung n'exclut pas un dépassement des quantités maximales autorisées d'azote citées à l'annexe III, point 2. Le gouvernement allemand n'a pas pu démontrer que ce dépassement de la quantité maximale autorisée de 170 ou 210 kg est exclu en toute circonstance. S'il était entré dans les intentions du législateur communautaire de tenir compte des pertes d'azote pour calculer la quantité maximale d'effluents d'élevage pouvant être annuellement épandue par hectare, la directive aurait dû en rendre explicitement compte. Comme ce n'est pas le cas, il n'est pas loisible à un État membre d'augmenter unilatéralement les valeurs maximales. Le calcul de la quantité maximale devra dès lors s'effectuer en incluant les pertes de stockage du fumier et les pertes inhérentes au processus d'épandage du lisier et du fumier. Ces pertes ne peuvent pas s'ajouter aux quantités maximales autorisées de 170 ou 210 kg, mais doivent en faire partie.

45. Une série d'arguments complémentaires renforce cette conclusion.

46. Tout d'abord, cette interprétation trouve un soutien dans la définition de la notion de «pollution» à l'article 2, sous j), de la directive. Celle-ci ne se limite pas au rejet direct de composés azotés de sources agricoles dans le milieu aquatique, mais s'étend au rejet indirect. Il peut y avoir rejet indirect si les quantités d'azote évaporées retombent sur ou dans le sol. Cette interprétation est la plus conforme à la finalité de la directive, qui consiste à réduire la pollution des eaux.

47. On ne voit pas clairement non plus pourquoi la Düngeverordnung table sur des pertes de 10 à 25 %. Le gouvernement allemand a prétendu que ces valeurs forfaitaires sont fondées sur des données scientifiques, mais sans avancer la moindre argumentation concrète justifiant ces pourcentages maximaux. S'il est loisible aux États membres de déterminer des pourcentages pouvant être pris en compte pour calculer la quantité maximale d'azote, une incertitude risque de naître concernant la seule valeur limite absolue prévue par la directive, portant ainsi atteinte à l'effet utile de celle-ci.

48. Le risque d'apparition de pourcentages divergents est encore accru si chaque État membre détermine comme bon lui semble de quels moments de pertes il peut être tenu compte. L'observation formulée par le gouvernement allemand selon laquelle d'autres États membres tiendraient également compte de pertes d'évaporation et selon laquelle les valeurs figurant dans la Düngeverordnung, comparées aux règles applicables dans d'autres États membres, ne seraient pas exagérées, ne constitue naturellement pas un argument de nature à sauver la règle de déduction prévue par la Düngeverordnung. L'éventuel dépassement par d'autres États membres des valeurs maximales autorisées par la directive ne saurait en aucun cas justifier un manquement par la République fédérale d'Allemagne aux dispositions de la directive.

49. En outre, la fixation unilatérale d'une marge forfaitaire n'incite pas les entreprises à davantage de précaution en ce qui concerne les pertes d'azote résultant du stockage et de l'épandage des fertilisants. La marge autorisée par la Düngeverordnung est en effet techniquement illimitée. De ce fait, l'environnement national peut être plus lourdement atteint qu'il n'est strictement nécessaire, ce qui va également à l'encontre de l'effet utile de la directive.

50. Une interprétation comme celle prônée par le gouvernement allemand ne s'inscrit pas non plus dans la tendance actuelle à ne pas combattre les atteintes à l'environnement isolément, mais de manière globale et intégrée. En vertu de l'annexe III, point 2, de la directive, la valeur limite par hectare et par année doit être calculée «pour chaque exploitation ou élevage». Le meilleur système consisterait dès lors à se fonder, lors de ce calcul, sur le cycle des fertilisants dans une entreprise. Cela comprendrait également d'autres moments de perte, antérieurs à l'apport au sol, telles les pertes à l'étable ou lors de l'épandage. Le fait que la directive ne tient pas compte des pertes d'azote après l'apport des fertilisants au sol est sans incidence à cet égard.

51. Une interprétation stricte est en outre conforme au principe du traité CE selon lequel la pollution doit être combattue le plus près possible de sa source [10]. Cela

10 — Voir article 174, paragraphe 2, CE.

signifie en l'espèce que la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates doit commencer le plus tôt possible. Fût-ce de manière indirecte, le calcul des effluents d'élevage maximaux autorisés à partir du lieu de stockage plutôt qu'au moment de leur apport au sol contribue à cela.

52. Il nous reste encore à examiner l'attitude de la Commission, qui a été critiquée à deux égards. En premier lieu, les gouvernements allemand et espagnol ont souligné que le point de vue de la Commission en l'espèce ne serait pas conforme aux idées exprimées par le représentant de la Commission lors d'une réunion du comité «nitrates», institué en vertu de la directive, du 11 avril 2000. Lors de cette réunion, la Commission aurait laissé entendre, en présentant un document de travail, qu'elle préparait une proposition d'harmonisation du calcul des pertes d'azote. En outre, le comité «nitrates» y aurait conclu que l'ammoniaque émise par des effluents d'élevage qui n'est pas effectivement apportée au sol ne doit pas non plus être prise en compte dans le calcul des valeurs limites de l'annexe III, point 2.

53. Comme le gouvernement allemand a dû l'admettre dans sa duplique, ce n'est pas une position officielle de la Commission concernant une proposition d'harmonisation qui a été présentée lors de cette réunion du 11 avril 2000. Il n'y a été question que de la problématique des pertes d'azote et on y a discuté de solutions possibles pour les calculer. Même indépendamment de cela, la Commission a fait valoir à juste titre que les contributions de ses services aux débats dans le comité ne permettaient pas de déterminer avec certitude ce qu'elle estime licite en droit communautaire. Les solutions qu'elle suggère dans le cadre du comité ne la lient naturellement pas en droit.

54. Il en va de même, mutatis mutandis, en ce qui concerne l'argument du gouvernement allemand, selon lequel on peut déduire d'une lettre adressée par la direction générale «Environnement» de la Commission, le 3 décembre 1997, à la représentation permanente de l'Allemagne, que la Commission autoriserait la règle de déduction prévue par la Düngeverordnung. Cette lettre fait suite à un débat sur l'interprétation de l'annexe III, point 2, à l'occasion d'une réunion du comité «nitrates» du 12 juin 1997. En l'espèce, cette lettre ne peut nullement engager la Commission. Cela présenterait d'ailleurs peu d'utilité pour la République fédérale d'Allemagne. Observons à titre surabondant que cette lettre se rapporte principalement aux pertes postérieures à l'épandage des fertilisants, et que la Commission y confirme qu'il y a lieu de considérer que les quantités citées dans la directive se réfèrent aux quantités «à la sortie de l'entrepôt».

VI — Conclusions

55. Eu égard aux éléments qui précèdent, nous suggérons à la Cour de:

a) constater que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5, paragraphe 4, sous a), et de l'annexe III, point 2, de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles;

b) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens en application de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure;

c) déclarer que le royaume d'Espagne et le royaume des Pays-Bas supportent leurs propres dépens en application de l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure.