CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED

presentate il 4 ottobre 2001 [1]

I — Introduzione

1. Il presente procedimento per inadempimento si incentra sulla questione se, nel contesto dell'attuazione della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole [2] (in prosieguo: la «direttiva»), sia consentito, ai fini del calcolo dei quantitativi massimi di effluente di allevamento che ogni anno possono essere sparsi sul terreno per ettaro, di prendere in considerazione le perdite di azoto derivanti dal deposito e dalla diffusione degli effluenti. La questione, di carattere tecnico, non è priva di importanza. La perdita di cui si può tenere conto nella Repubblica federale di Germania va dal 10% al 25% della quantità totale di azoto.

II — Ambito normativo

A — *La «direttiva nitrati»*

2. Ai sensi dell'art. 1, la direttiva mira a ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola e a prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo.

3. L'art. 2, lett. h), dispone che, ai fini della direttiva, per «applicazione al terreno» si intende «l'apporto di materiale al terreno mediante spandimento sulla superficie del terreno, iniezione nel terreno, interramento, mescolatura con gli strati superficiali del terreno».

4. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, gli Stati membri, per il conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 1, fissano programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate. In forza dell'art. 5, n. 4, della direttiva, i programmi d'azione sono attuati entro quattro anni dalla loro fissazione e comprendono «a) le misure di cui all'allegato III» nonché «b) le misure che gli Stati membri hanno prescritto nel codice o nei codici di buona pratica agricola fissati ai sensi dell'articolo 4 (...)».

5. L'allegato III, punto 1, dispone che le misure da inserire nei programmi d'azione

1 — Lingua originale: l'olandese.
2 — GU L 375, pag. 1.

conformemente all'art. 5, n. 4, comprendono le seguenti norme concernenti:

«(...)

3. la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti conformemente alla buona pratica agricola e in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata, in particolare:

a) delle condizioni del suolo, del tipo e della pendenza del suolo;

b) delle condizioni climatiche, delle precipitazioni e dell'irrigazione;

c) dell'uso del terreno e delle prassi agricole, inclusi i sistemi di rotazione delle colture;

e basata sull'equilibrio tra:

i) il fabbisogno prevedibile di azoto delle colture, e

ii) l'apporto alle colture di azoto proveniente dal terreno e dalla fertilizzazione, corrispondente:

— alle quantità di azoto presente nel terreno nel momento in cui la coltura comincia ad assorbirlo in misura significativa (quantità rimanenti alla fine dell'inverno);

— all'apporto di composti di azoto tramite la mineralizzazione netta delle riserve di azoto organico nel terreno;

— all'aggiunta di composti di azoto proveniente da effluenti di allevamento;

— all'aggiunta di composti di azoto proveniente da fertilizzanti chimici e da altri fertilizzanti».

6. Il punto 2 dell'allegato III così recita:

«2. Tali misure garantiranno che, per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello distribuito dagli animali stessi, non superi un determinato quantitativo per ettaro. Il suddetto quantitativo per ettaro corrisponde al quantitativo di effluente contenente 170 kg di azoto. Tuttavia:

a) per i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono accordare un quantitativo di effluente contenente fino a 210 kg di azoto;

b) durante e dopo i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono stabilire quantitativi diversi da quelli indicati in precedenza. Questi quantitativi devono essere fissati in maniera tale da non compromettere il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 1 e devono essere giustificati in base a criteri obiettivi, ad esempio:

— stagioni di crescita prolungate;

— colture con grado elevato di assorbimento di azoto;

— grado elevato di precipitazioni nette nella zona vulnerabile;

— terreni con capacità eccezionalmente alta di denitrificazione.

Se uno Stato membro accorda un quantitativo diverso ai sensi della presente lettera b), esso ne informa la Commissione che esaminerà la giustificazione addotta ai sensi della procedura stabilita all'articolo 9».

B — *La normativa tedesca pertinente*

7. Il Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxix beim Düngen[3] (regolamento relativo ai principi di buona pratica per la concimazione; in prosieguo: la «Düngeverordnung») del 26 gennaio 1996 mira in parte alla trasposizione della direttiva «nitrati» nella Repubblica federale di Germania.

8. L'art. 3 della Düngeverordnung contiene principi specifici per i concimi di produzione propria e di origine animale. L'art. 3, n. 7, dispone che, fatti salvi i principi di cui agli artt. 2, 3, nn. 1-6, e 4, l'effluente di allevamento sparso per ettaro ogni anno da ciascuna azienda non può superare il seguente quantitativo totale di azoto: per il terreno da pascolo 210 kg; per il terreno agricolo fino al 30 giugno 1997 210 kg e dal 1° luglio 1997 170 kg.

9. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, ultima frase, della Düngeverordnung, in caso di applicazione al terreno di concimi di origine animale di propria produzione, è consentito tenere conto delle «perdite di azoto conseguenti agli inevitabili spandimenti» fino ad un massimo del 20% del quantitativo totale di azoto calcolato prima dello spandimento.

10. Ai sensi dell'art. 4, n. 5, della Düngeverordnung, il tenore totale in azoto del concime di produzione propria sparso sul terreno va calcolato sulla base di un'analisi o facendo ricorso a specifici metodi di calcolo e di valutazione o a valori di riferimento. Per quest'ultima evenienza, l'art. 4, n. 5, ultima frase, dispone che è possibile dedurre come «perdite di deposito» il 10% del quantitativo totale di azoto presente nelle deiezioni animali nel caso del concime miscelato e di colaticcio e il 25% nel caso dello stallatico solido, qualora questo quantitativo non sia preso in considerazione nei summenzionati metodi di calcolo e di valutazione o nei valori di riferimento.

III — **Procedimento**

11. Il 15 maggio 1995 la Commissione ha inviato alla Repubblica federale di Germania una prima lettera di messa in mora in cui sollevava una serie di problemi attinenti alla trasposizione della direttiva in Germania. L'11 luglio 1997 la Commissione ha inviato una lettera di messa in mora complementare. Il parere motivato, inviato il 29 settembre 1998, si incentrava su un presunto inadempimento degli obblighi

3 — BGBl. 1996, parte I, pag. 118.

incombenti ai sensi dell'art. 5, n. 4, lett. b)[4], e dell'allegato III, punto 1.2, e punto 2, della direttiva. Sulla base delle informazioni fornite dal governo tedesco, la Commissione ha deciso di rivolgere unicamente le sue censure nei confronti della Düngeverordnung, che non sarebbe conforme agli obblighi dell'art. 5, n. 4, lett. a), e dell'allegato III, punto 2, della direttiva. Il presente ricorso è stato depositato presso la cancelleria della Corte il 28 aprile 2000.

12. La ricorrente conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, non avendo adottato tutti i provvedimenti necessari per adempiere gli obblighi stabiliti dall'art. 5, n. 4, lett. a), e dall'allegato III, punto 2, della medesima direttiva;

2) porre le spese processuali a carico della Repubblica federale di Germania.

4 — Dal contesto del parere motivato risulta che si tratta di un errore redazionale. La Commissione poteva avere solo l'intenzione di prendere in considerazione l'art. 5, n. 4, lett. a), della direttiva. In quest'ultima disposizione si fa infatti riferimento alle misure di cui all'allegato III della direttiva.

La Repubblica federale di Germania conclude che la Corte voglia rigettare il ricorso e condannare la Commissione al pagamento delle spese.

13. Il presidente della Corte ha ammesso il Regno di Spagna e il Regno dei Paesi Bassi ad intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Repubblica federale di Germania.

IV — Motivi e principali argomenti

14. La Commissione è dell'avviso che in forza della legislazione tedesca, quale prevista nella Düngeverordnung, l'applicazione al terreno è suscettibile di superare il quantitativo massimo di fertilizzante che ogni anno può essere sparso per ettaro al terreno per ciascuna azienda o allevamento. Le disposizioni in questione non sarebbero pertanto conformi all'art. 5, n. 4, lett. a), e all'allegato III, punti 1.3 e 2, della direttiva.

15. La Commissione rammenta che i programmi d'azione menzionati all'art. 5, n. 4, della direttiva devono contenere le misure descritte nell'allegato III. Conformemente ai punti 1.3 e 2 dell'allegato, una parte di dette misure deve contenere regole relative alla «limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti», per garantire che «per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello distri-

buito dagli animali stessi, non superi un determinato quantitativo per ettaro». Il suddetto quantitativo per ettaro corrisponde al quantitativo di effluente contenente 170 kg di N (azoto), sebbene gli Stati membri per i primi quattro anni del programma d'azione possano autorizzare un quantitativo di effluente contenente fino a 210 kg di azoto. Inoltre, ai sensi dell'allegato III, punto 2, secondo comma, lett. b), della direttiva gli Stati membri possono stabilire anche in seguito quantitativi diversi da quelli indicati, purché giustificati in base a criteri obiettivi.

16. In forza della normativa tedesca in questione, tuttavia, possono ricadere nel terreno e quindi finire nell'acqua più di 170/210 kg di azoto.

17. Ai sensi dell'art. 2, lett. h), della direttiva, per «applicazione al terreno» si intende «l'apporto di materiale al terreno mediante spandimento sulla superficie del terreno, iniezione nel terreno, interramento, mescolatura con gli strati superficiali del terreno». La legislazione tedesca di cui agli artt. 2, n. 1, ultima frase, e 4, n. 5, del Düngeverordnung consente tuttavia di tenere conto, entro determinati limiti, nel caso di concimi di origine animale di produzione propria, delle «perdite conseguenti agli inevitabili spandimenti» e, nel caso di concime miscelato, di colaticcio e di stallatico solido, delle «perdite di deposito». La possibilità di riduzione ha come conseguenza che una determinata percentuale del quantitativo totale di azoto viene considerata come perdita «normale», dovuta alla volatilizzazione dell'azoto.

18. In tal modo, ad avviso della Commissione, non si tiene conto del fatto che i quantitativi di azoto volatilizzati ricadono in parte sul terreno e nei corsi d'acqua e contribuiscono così all'inquinamento delle acque. La direttiva mira tuttavia a combattere l'inquinamento delle acque e in questo contesto si riferisce agli scarichi sia diretti che indiretti dei composti azotati di origine agricola.

19. La Commissione sostiene inoltre che la direttiva fissa in senso assoluto il quantitativo massimo di azoto autorizzato che può essere sparso «sul terreno», senza alcuna possibilità di riduzione. La direttiva non contiene alcun fondamento giuridico che consenta di tenere conto delle perdite derivanti dal processo di applicazione al terreno.

20. A giudizio della Commissione, la direttiva non opera alcuna distinzione fra l'inizio e la fine del processo di «applicazione al terreno». Il criterio decisivo che può evincersi dalla lettera e dallo scopo della direttiva è il quantitativo di azoto che viene apportato al terreno mediante spandimento sulla superficie del terreno, iniezione nel terreno, interramento, mescolatura con gli strati superficiali del terreno. La direttiva non indica il quantitativo che viene apportato effettivamente al terreno, ma il quantitativo che ricade sul terreno.

21. La Commissione riconosce che le diverse versioni linguistiche dell'allegato III, punto 2, della direttiva non coincidono in toto. La versione tedesca utilizza l'espressione «die auf den Boden ausgebrachte Dungmenge» («quantità di effluente apportato al terreno»). Si tratta in un certo senso di un pleonasmo perché l'art. 2, lett. h), definisce «Ausbringen» («applicazione al terreno») come «Aufbringen auf den Boden» («l'apporto di materiale al terreno»). L'espressione «auf den Boden» viene quindi utilizzata due volte. Lo stesso vale per la versione inglese. Nell'allegato III, punto 2, si legge «manure applied to the land» e la definizione di cui all'art. 2, lett. h), è «land application: means the addition of materials to land (...)». La versione francese dell'allegato III parla di «quantité d'effluents d'élevage épandue» e l'art. 2, lett, h), definisce «épandage: l'apport au sol de matières (...)». Le formulazioni italiane sono le seguenti: «quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno» e «per "applicazione al terreno" si intende l'apporto di materiale al terreno». Nella versione spagnola si legge quanto segue: «la cantidad de estiércol aplicada a la tierra» e «"aplicación sobre el terreno": la incorporación de sustancias al mismo».

22. Confrontando le dette versioni, la Commissione giunge alla conclusione che, nonostante le divergenze di ordine linguistico e l'incoerenza che si ravvisa persino in una stessa versione linguistica, normalmente, ai fini del calcolo, va preso in considerazione il momento dell'applicazione al terreno. Non è determinante il momento in cui l'azoto si trova già nel suolo, ovvero sul terreno o nel terreno. Tale interpretazione è conforme alla finalità della normativa.

23. Il governo tedesco, sostenuto nella sua posizione dagli Stati membri intervenienti, contesta il punto di vista della Commissione con una serie di argomenti attinenti alla lettera, allo scopo e alla collocazione sistematica della direttiva. Il calcolo delle perdite di azoto sarebbe conforme alla direttiva e la Commissione avrebbe inoltre dato l'impressione di accettarlo.

V — Analisi

24. La soluzione alla questione di diritto posta, ovvero se ai fini del calcolo del quantitativo massimo di azoto si possa tenere conto delle perdite inevitabili, dipende in sostanza da un'altra questione, vale a dire *in quale momento* vada effettuato il calcolo del quantitativo massimo di azoto di 170/210 kg. È controverso se il momento decisivo sia quello in cui l'azoto è presente nel fertilizzante, come ritiene la Commissione, o quello in cui l'azoto raggiunge effettivamente il terreno, come sostengono la Repubblica federale di Germania e gli Stati membri intervenienti. È indubbio che gli Stati membri non possono decidere di propria iniziativa il metodo di calcolo del valore limite. Il metodo e il momento di misurazione devono essere stabiliti in modo obiettivo e in maniera univoca e identica nell'intera Comunità.

25. A mio avviso, la Commissione ha dimostrato in maniera sufficiente che alla luce della lettera, degli scopi e del contesto della direttiva, ai fini del calcolo del quantitativo massimo autorizzato di azoto è decisivo il momento in cui il fertilizzante — e quindi l'azoto — viene apportato effettivamente o viene sparso e non quello in cui l'azoto si trova sul terreno o anche nel terreno, il che vuol dire sotto la superficie del terreno.

26. La direttiva offre poche indicazioni testuali sul modo in cui gli Stati membri devono stabilire il quantitativo massimo di azoto autorizzato attraverso «il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno» ai sensi dell'allegato III, punto 2. L'art. 2, lett. h), della direttiva definisce l'«applicazione al terreno» come «l'apporto di materiale al terreno mediante spandimento sulla superficie, iniezione nel terreno, interramento, mescolatura con gli strati superficiali del terreno». Un'analisi delle diverse versioni linguistiche, cui si riferisce la Commissione, non offre un'immagine chiara.

27. Nell'ambito del procedimento, il governo tedesco ha sostenuto che a motivo dell'uso del tempo passato nella frase «quantitativo sparso» di cui all'allegato III, punto 2, ai fini del calcolo si potrebbe tenere conto delle perdite dovute alla volatilizzazione verificatesi prima che l'azoto sia effettivamente ricaduto sul terreno. Condivido tuttavia la tesi della Commissione secondo cui la direttiva non opera alcuna distinzione fra l'inizio e la fine del processo di applicazione al terreno. Il momento dell'apporto non viene precisato. Tale momento può coincidere con l'iniezione del fertilizzante nel terreno, ma anche con la fase precedente.

28. Poiché il tenore letterale dell'allegato III, punto 2, non è univoco, la disposizione deve essere interpretata alla luce degli scopi e del contesto della direttiva [5].

29. Nella Comunità, i nitrati di origine agricola sono la causa principale dell'inquinamento delle acque proveniente da fonti diffuse. La direttiva, basata sull'art. 130 R del Trattato CE (divenuto art. 175 CE), mira quindi a ridurre o a prevenire l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola. Devono essere tutelati la salute umana, le risorse viventi e gli ecosistemi acquatici e devono essere salvaguardati altri usi legittimi dell'acqua [6].

30. Per individuare le acque che potrebbero essere inquinate, la direttiva rinvia alla direttiva 75/440 che fissa un valore limite di 50 mg/l [7]. La misurazione dell'inquinamento delle acque causato dai nitrati di origine agricola è difficile e subordinata a vari fattori. La portata dell'inquinamento delle acque sotterranee dipende ad esempio dalla struttura del terreno, dalle colture e dalla stagione in cui viene effettuata la misurazione. Così i terreni secchi di sabbia

5 — Giurisprudenza costante, v. recente sentenza 14 giugno 2001, causa C-191/99, Kvaerner (Racc. pag. I-4447, punto 30).

6 — V. quinto e sesto 'considerando' della direttiva.

7 — Direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/440/CEE, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri, GU L 194, pag. 26. La direttiva in questione è stata sostituita dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 ottobre 2000, 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, GU L 327, pag. 1.

e di loess sono più sensibili agli scarichi rispetto ai terreni di argilla e di torba, le diverse colture non assorbono i nitrati nella stessa misura, l'inquinamento nelle stagioni piovose è maggiore rispetto alle stagioni secche e la produzione di azoto da parte delle vacche da latte è considerevolmente più elevata rispetto a quella dei suini da macello.

31. La direttiva non persegue l'armonizzazione delle normative nazionali in materia, ma mira a creare gli strumenti necessari perché sia garantita, nella Comunità, la protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola [8]. Detti strumenti consistono nella fissazione di codici di buona pratica agricola che valgono per tutte le acque esposte ad inquinamento e nella realizzazione di programmi d'azione che gli Stati membri possono applicare in maniera diversa in determinati contesti [9].

32. Su un punto comunque la direttiva non lascia agli Stati membri alcun margine di discrezionalità. Laddove si tratta dell'inquinamento causato da nitrati provenienti da effluenti di allevamento, la direttiva prevede un valore limite univoco e assoluto. L'allegato III, punto 2, stabilisce chiaramente che ogni anno il quantitativo massimo di effluente di allevamento sparso sul terreno non deve superare il valore limite di 170 kg di azoto per ettaro. In conformità dell'allegato III, punto 2, lett. a), per il primo programma d'azione quadriennale è autorizzato un quantitativo di effluente contenente fino a 210 kg.

33. I governi dei Paesi Bassi, della Germania e della Spagna hanno indicato che la direttiva contiene tre elementi che consentono di autorizzare quantitativi diversi o di neutralizzare le perdite di azoto nel calcolo del quantitativo massimo. Gli argomenti dedotti tuttavia non sono convincenti.

34. Il governo olandese, nella sua memoria di intervento, ha invocato l'allegato III, punto 2, lett. b), della direttiva. Ai sensi di detta disposizione sono autorizzati quantitativi diversi, purché non compromettano il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 1 e siano giustificati in base a criteri obiettivi, quali stagioni di crescita prolungate, colture con grado elevato di assorbimento di azoto, grado elevato di precipitazioni nette nella zona vulnerabile, terreni con capacità eccezionalmente alta di denitrificazione. È indubbio che la regola generale per la deduzione prevista nella Düngeverordnung non soddisfa tali criteri obiettivi. Inoltre, uno Stato membro che

8 — V. sentenza 29 aprile 1999, causa C-293/97, Standley e a. (Racc. pag. I-2603, punto 39).

9 — Ibidem, punti 37-39.

autorizza un quantitativo diverso deve darne comunicazione alla Commissione. Nell'ambito del procedimento non è risultato che la Repubblica federale di Germania, in considerazione degli artt. 2, n. 1, ultima frase, e 4, n. 5, della Düngeverordnung, abbia soddisfatto all'obbligo di comunicazione di cui all'allegato III, punto 2, lett, b), ultima frase.

35. Invocando la regola relativa all'equilibrio di cui all'allegato III, punto 1.3, della direttiva, prevista anche nella Düngeverordnung, il governo tedesco respinge l'argomento della Commissione secondo cui non si tiene conto dell'azoto volatilizzato che ricade sul terreno e che quindi contribuisce all'inquinamento delle acque.

36. Secondo il governo tedesco, l'equilibrio di azoto non viene raggiunto soltanto se l'azoto di cui necessitano le piante è presente in un determinato momento nel fertilizzante, ma quando, al momento dell'applicazione nel terreno, l'azoto è ancora effettivamente disponibile nel dosaggio fissato. Determinante è quindi la quantità di azoto che ricade effettivamente sul terreno. Solo tale quantità può arrivare alle radici delle piante e soddisfare così il fabbisogno di azoto fissato in precedenza. Pertanto il governo tedesco ritiene che l'apporto di azoto necessario per le colture vada determinato tenendo conto esclusivamente, ai fini del calcolo dell'equilibrio, delle perdite attraverso l'evaporazione di ammoniaca nonché dell'apporto di azoto attraverso le precipitazioni.

37. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, punto 2, del Düngeverordnung, per calcolare il fabbisogno di fertilizzanti delle piante, si devono aggiungere nuovamente alla quantità di fertilizzante necessaria le precipitazioni di azoto che, in precedenza, possono essere detratte per il deposito e lo spandimento (perdita di deposito e di emissione). Il calcolo delle precipitazioni di azoto neutralizza così la controversa riduzione delle perdite di azoto e assicura che nella realtà non si verifichi il superamento dei valori limite della direttiva. Il governo tedesco ritiene che in questo modo l'obiettivo della direttiva venga raggiunto non isolatamente ai sensi degli artt. 4, n. 5, e 2, n. 1, del Düngeverordnung, ma in combinato disposto con l'art. 4, n. 1, punto 2, del Düngeverordnung.

38. A mio avviso tale argomento non è sostenibile, né alla luce della collocazione sistematica della direttiva né sulla base del Düngeverordnung.

39. La norma relativa all'equilibrio di azoto contenuta nella direttiva implica che, per stabilire le misure intese a combattere

quanto più possibile l'inquinamento, si tiene conto non soltanto delle condizioni locali generali, quali le condizioni climatiche, ma anche dell'equilibrio fra il fabbisogno di azoto delle piante e l'apporto di azoto alle piante. L'azoto può provenire, da un lato, dal terreno e, dall'altro, essere apportato dagli effluenti di allevamento, dai concimi chimici o da altri fertilizzanti. Il calcolo dell'equilibrio presuppone che si tenga conto in modo scientifico del fabbisogno delle piante e che i diversi flussi di apporto di azoto siano gestiti nel modo più corretto possibile. Poiché determinate colture sono caratterizzate da un gran fabbisogno di azoto e l'apporto naturale di azoto dal suolo o attraverso le precipitazioni è scarso, in determinate circostanze il calcolo dell'equilibrio può avere come conseguenza che annualmente l'apporto di azoto per ettaro superi 170 o 210 kg.

40. Comunque, quanto precede non giustifica ancora la regola per la deduzione di cui alla Düngeverordnung. In primo luogo, l'allegato III, punto 2, della direttiva vieta che l'apporto di effluenti di allevamento sia maggiore del quantitativo massimo autorizzato di 170 o 210 kg di azoto, per quanto grande possa essere il fabbisogno di composti azotati contenuti nei fertilizzanti. I requisiti che le misure dei programmi d'azione menzionati all'art. 5, n. 4, lett. a), della direttiva devono soddisfare ai sensi dell'allegato III, punto 1, devono garantire in ogni caso che non sia superato il quantitativo di effluente di allevamento sparso nel terreno, fissato nell'allegato III, punto 2.

41. In secondo luogo, il Düngeverordnung consente una riduzione forfetaria oscillante tra il 10% e il 25%, indipendentemente dall'equilibrio esistente nel luogo di cui trattasi fra il fabbisogno di azoto e l'apporto di azoto alle colture. Come la Commissione ha indicato nella sua replica, la regola generale non tiene conto delle circostanze particolari del caso. Si può supporre che in realtà, in una situazione concreta, lo spandimento o il deposito non provochino perdite, o solo perdite esigue attraverso la volatilizzazione, mentre il Düngeverordnung autorizza una riduzione più ampia. L'art. 2, n. 1, punto 2, ultima frase, del Düngeverordnung, prevede una norma forfetaria secondo cui le «perdite inevitabili» riguardano soltanto la volatilizzazione del fertilizzante presente nel luogo di deposito della propria azienda. Non vi è quindi alcun collegamento con la regola relativa all'equilibrio di cui all'art. 4, n. 2. La disposizione in questione consente dunque di tenere conto delle perdite senza che queste siano giustificate sulla base dell'equilibrio concreto di azoto. Ciò vale anche per il concime miscelato, il colaticcio e lo stallatico solido ai sensi dell'art. 4, n. 5, del Düngeverordnung. La detta disposizione consente di tenere conto di una perdita oscillante tra il 10% e il 25% se tale quantitativo non è preso in considerazione nei metodi di calcolo e di valutazione riconosciuti o nei valori di riferimento. Non esiste alcuna relazione con l'equilibrio di azoto.

42. Il governo spagnolo ha ricordato la disposizione relativa all'equilibrio di azoto di cui all'allegato III, punto 1.3, lett. c), sub ii), ultimo trattino. Ai fini dell'equilibrio si può tenere conto dell'apporto di azoto corrispondente all'aggiunta di composti di

azoto proveniente da fertilizzanti chimici *e da altri fertilizzanti*. Secondo il governo spagnolo, fra tali «altri fertilizzanti» si possono annoverare le esalazioni di ammoniaca nell'atmosfera, ad esempio attraverso i concimi chimici, i rifiuti urbani e le acque reflue urbane. Il governo spagnolo sostiene che la disposizione relativa alle emissioni nell'atmosfera deve essere regolamentata in un contesto globale. Non sembra infatti giustificato dal punto di vista tecnico regolamentare soltanto le dispersioni atmosferiche derivanti da effluenti di allevamento.

43. Vero è che, sulla base di detta disposizione, gli Stati membri devono tenere conto di tutti i fertilizzanti ai fini dell'adozione delle misure relative all'equilibrio di azoto. Tuttavia, come ha osservato la Commissione a ragione, questo fatto non è rilevante per la valutazione dei valori limite di cui all'allegato III, punto 2, della direttiva. Quest'ultima disposizione riguarda esclusivamente gli effluenti *d'allevamento*, il che vuol dire le deiezioni del bestiame, e non altri eventuali fertilizzanti che contengono anche nitrati e che inquinano le acque.

44. A mio avviso, è per tale motivo che la Commissione ha a ragione sollevato il problema della normativa tedesca. La Düngeverordnung non esclude un aumento dei quantitativi massimi di azoto autorizzati stabiliti nell'allegato III, punto 2. Il governo tedesco non è stato in grado di dimostrare che il superamento del quantitativo massimo consentito di 170/210 kg è escluso in tutte le circostanze. Se l'intenzione del legislatore comunitario fosse stata di tenere conto delle perdite di azoto ai fini del calcolo del quantitativo massimo di effluente di allevamento che per anno e per ettaro poteva essere sparso sul terreno, detto obiettivo avrebbe dovuto essere menzionato nella direttiva in modo esplicito. Dato che non è così, uno Stato membro non può ampliare unilateralmente i valori massimi. Il calcolo del quantitativo massimo dovrà essere quindi effettuato tenendo conto delle perdite di deposito dello stallatico e delle perdite inevitabili derivanti dalla diffusione nel terreno del concime miscelato e del colaticcio. Tali perdite non possono essere aggiunte ai quantitativi massimi autorizzati di 170/210 kg, ma ne devono fare parte.

45. A ulteriore sostegno di detta conclusione vengono addotti i seguenti argomenti.

46. Innanzi tutto, tale interpretazione trova conforto nella definizione del concetto di «inquinamento», di cui all'art. 2, lett. j), della direttiva. Il detto termine si riferisce non soltanto agli scarichi effettuati direttamente nell'ambiente idrico di composti azotati di origine agricola, ma anche agli scarichi effettuati indirettamente. Può esserci scarico indiretto se i quantitativi di azoto volatilizzati ricadono nuovamente sul o nel terreno. Detta interpretazione è quella più conforme all'obiettivo della direttiva, che è combattere l'inquinamento delle acque.

47. Inoltre non è chiaro il motivo per cui il Düngeverordnung si fonda su perdite che vanno dal 10% al 25%. Il governo tedesco ha indicato che detti valori forfetari sono basati su dati scientifici, ma manca una giustificazione concreta di tali percentuali massime. Se si consente agli Stati membri di stabilire le percentuali di cui tenere conto ai fini del calcolo del quantitativo massimo di azoto, si corre il rischio di sminuire l'unico valore limite assoluto previsto dalla direttiva, compromettendone così l'effetto utile.

48. Il pericolo dell'esistenza di percentuali divergenti sarebbe ancora più forte se ogni Stato membro potesse stabilire di propria iniziativa quali siano i momenti di perdita da prendere in considerazione. L'osservazione del governo tedesco secondo cui anche altri Stati membri terrebbero conto di perdite di volatilizzazione e secondo cui i valori previsti nel Düngeverordnung non sarebbero eccessivi rispetto alla normativa fissata da altri Stati membri, non riesce a salvare la regola per la deduzione contenuta nel Düngeverordnung. L'eventuale superamento da parte di altri Stati membri dei valori massimi di azoto autorizzati dalla direttiva non può in alcun caso giustificare la violazione delle disposizioni della direttiva da parte della Repubblica federale di Germania.

49. La fissazione unilaterale di un margine forfetario spinge inoltre le aziende a non prestare maggiore attenzione alle perdite di azoto provenienti dal deposito, dallo spandimento e dalla diffusione dei fertilizzanti. Il margine autorizzato dalla Düngeverordnung è infatti tecnicamente illimitato. In tal modo, l'ambiente nazionale può essere inquinato più pesantemente di quanto non sia strettamente necessario, il che va contro l'effetto utile della direttiva.

50. Un'interpretazione come quella proposta dal governo tedesco non è conforme neppure all'attuale tendenza a lottare contro le conseguenze negative sull'ambiente in modo non isolato, ma globale e integrato. In conformità dell'allegato III, punto 2, della direttiva, il valore limite per ettaro e per anno deve essere calcolato «per ciascuna azienda o allevamento». Il miglior sistema sarebbe quindi di basarsi, ai fini di quel calcolo, sul ciclo dei fertilizzanti in seno ad un'azienda. In quel caso, vengono coperti anche altri momenti di perdita, che si verificano fino al momento dell'applicazione al terreno, come le perdite nelle stalle e durante lo spandimento. Il fatto che la direttiva non tenga conto delle perdite successive all'applicazione dei fertilizzanti al terreno è irrilevante.

51. Un'interpretazione letterale è conforme inoltre al principio contenuto nel Trattato secondo cui l'inquinamento deve essere combattuto quanto più possibile alla fonte [10]. Ciò significa, nel caso in esame, che la

10 — V. art. 174, n. 2, CE.

lotta contro l'inquinamento delle acque causato dai nitrati deve avere inizio ad uno stadio precoce. Anche se solo indirettamente, il calcolo del quantitativo massimo di effluenti d'allevamento autorizzato in base al luogo di deposito piuttosto che nel momento dell'applicazione al terreno contribuisce a ciò.

52. Mi rimane ancora da esaminare l'atteggiamento della Commissione che è stato criticato sotto due aspetti. In primo luogo, i governi tedesco e spagnolo hanno sostenuto che il punto di vista della Commissione nella presente procedura non corrisponderebbe alla posizione ventilata dalla rappresentanza della Commissione nel corso di una riunione del comitato nitrati, istituito in conformità della direttiva. Durante quella riunione la Commissione, presentando un documento di lavoro, avrebbe fatto intendere di essere occupata con una proposta di armonizzazione del calcolo delle perdite di azoto. Inoltre, il comitato nitrati, durante quella riunione, sarebbe giunto alla conclusione che l'emissione di ammoniaca proveniente dagli effluenti di allevamento, ammoniaca che non viene effettivamente apportata al terreno, non deve essere presa in considerazione per il calcolo dei valori limite di cui all'allegato III, punto 2.

53. Come il governo tedesco ha dovuto ammettere nel controricorso, nella riunione dell'11 aprile 2000 non si era parlato di una posizione ufficiale della Commissione in merito ad una proposta di armonizzazione. Nel corso dell'incontro si era discusso soltanto della problematica delle perdite di azoto e di possibili soluzioni per il loro calcolo. Anche a prescindere da ciò, la Commissione ha giustamente affermato che i contributi dei suoi servizi alle discussioni in seno al comitato non possono offrire alcuna sicurezza su quanto essa ritenga ammissibile dal punto di vista del diritto comunitario. È ovvio che le soluzioni suggerite in sede di Comitato non sono per essa giuridicamente vincolanti.

54. Lo stesso dicasi, mutatis mutandis, in relazione all'argomento addotto dal governo tedesco secondo cui da una lettera inviata il 3 dicembre 1997 dalla Direzione generale «Ambiente» della Commissione alla rappresentanza permanente della Repubblica federale di Germania si potrebbe dedurre che la Commissione autorizzerebbe la regolamentazione delle perdite di cui alla Düngeverordnung. La lettera in questione rappresenta il seguito di un dibattito tenutosi in merito all'interpretazione dell'allegato III, punto 2, nel corso di una riunione del Comitato nitrati del 12 giugno 1997. Nel presente procedimento, la lettera non può in alcun modo impegnare la Commissione. Inoltre, non risulterebbe particolarmente utile alla Repubblica federale di Germania. Ad ogni buon fine, va osservato che la lettera di cui trattasi concerne principalmente le perdite verificatesi dopo l'applicazione dei fertilizzanti al terreno, mentre la Commissione conferma nella stessa lettera che i quantitativi menzionati nella direttiva vanno intesi come i quantitativi «provenienti dal deposito».

VI — Conclusione

55. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

a) dichiarare che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 5, n. 4, lett. a), e dell'allegato III, punto 2 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole;

b) condannare la Repubblica federale di Germania alle spese di causa, ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura;

c) dichiarare che il Regno di Spagna ed il Regno dei Paesi Bassi sopportano le proprie spese, ai sensi dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura.