CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 4 de octubre de 2001 [1]

I. Introducción

1. La cuestión central que se plantea en el presente procedimiento por incumplimiento consiste en saber si, en el marco de la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura [2] (en lo sucesivo, «Directiva»), está permitido tener en cuenta, en el cálculo de las cantidades máximas de estiércol que pueden ser aplicadas anualmente por hectárea, las pérdidas de nitrógeno resultantes del almacenamiento y de la aplicación sobre el terreno. Dicha cuestión, que es de naturaleza técnica, no carece de importancia. Las pérdidas que se pueden tomar en cuenta en Alemania son del 10 % al 25 % de la cantidad total de nitrógeno.

II. Marco jurídico

A. *La «Directiva sobre nitratos»*

2. Con arreglo a su artículo 1, la Directiva tiene por objetivo reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.

3. Su artículo 2, letra h), establece que, a efectos de la Directiva, se entenderá por «aplicación sobre el terreno» «la incorporación de sustancias al mismo, ya sea extendiéndolas sobre la superficie, inyectándola en ellas, introduciéndolas por debajo de su superficie o mezclándolas con las capas superficiales del suelo».

4. Con arreglo al artículo 5, apartado 1, para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1, los Estados miembros deben establecer programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas. Según el artículo 5, apartado 4, de la Directiva, dichos programas de acción deben aplicarse en el plazo de cuatro años desde su elaboración. Dichos programas deben incluir «a) las medidas del Anexo III» y «b) las medidas dispuestas por los Estados miembros en el o los códigos de prácticas agrarias correctas [...]».

5. El anexo III dispone en su punto 1 que las medidas que deberán incluirse en los programas de acción a que se refiere el

1 — Lengua original: neerlandés.
2 — DO L 375, p. 1.

artículo 5, apartado 4, de la Directiva deben incluir las normas siguientes:

«[..]

3) la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras que sea compatible con las prácticas agrarias correctas y que tenga en cuenta las características de la zona vulnerable considerada y en particular:

a) las condiciones del suelo, el tipo de suelo y la pendiente;

b) las condiciones climáticas, de pluviosidad y de riego;

c) los usos de la tierra y las prácticas agrarias, incluidos los sistemas de rotación de cultivos;

y deberá basarse en un equilibrio entre:

i) la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos,

y

ii) la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes proporcionan a los cultivos, que corresponde a:

— la cantidad de nitrógeno presente en el suelo en el momento en que los cultivos empiezan a utilizarlo en grandes cantidades (cantidades importantes a finales del invierno),

— el suministro de nitrógeno a través de la mineralización neta de las reservas de nitrógeno orgánico en el suelo,

— los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de excrementos animales,

— los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos y otros.»

6. El punto 2 del anexo III está redactado en los siguientes términos:

«2. Estas medidas evitarán que, para cada explotación o unidad ganadera, la cantidad de estiércol aplicada a la tierra cada año, incluso por los propios animales, exceda de una cantidad por hectárea especificada.

La cantidad especificada por hectárea será la cantidad de estiércol que contenga 170 kg N. No obstante:

a) durante los primeros programas de acción cuatrienal, los Estados miembros podrán permitir una cantidad de estiércol que contenga hasta 210 kg N;

b) durante y transcurrido el primer programa de acción cuatrienal, los Estados miembros podrán establecer cantidades distintas de las mencionadas anteriormente. Dichas cantidades deberán establecerse de forma que no perjudiquen el cumplimiento de los objetivos especificados en el artículo 1 y deberán justificarse con arreglo a criterios objetivos, por ejemplo:

— ciclos de crecimiento largos,

— cultivos con elevada captación de nitrógeno,

— alta precipitación neta en la zona vulnerable,

— suelos con capacidad de pérdida de nitrógeno excepcionalmente elevada,

Cuando un Estado miembro autorice una cantidad distinta con arreglo a la presente letra b), informará a la Comisión, que estudiará la justificación con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 9.»

B. *La normativa alemana aplicable*

7. El Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen [3] (Decreto por el que se fijan los principios de prácticas correctas en el momento de la fertilización; en lo sucesivo, «Düngeverordnung»), de 26 de enero de 1996, está dedicado en parte a la aplicación de la Directiva de nitratos en la República Federal de Alemania.

8. El artículo 3 del Düngeverordnung contiene principios específicos sobre el estiércol producido en la explotación. Su apartado 7 establece que, sin perjuicio de los principios que figuran en los artículos 2, 3, apartados 1 a 6, y 4, la cantidad total de estiércol por hectárea que cada empresa aplica anualmente sobre el terreno no puede llevar a que se sobrepasen las cantidades totales de nitrógeno siguientes: 210 kg para los pastos; 210 kg para las tierras de labor hasta el 30 de junio de 1997 y, a partir del 1 de julio de 1997, 170 kg.

9. Con arreglo al artículo 2, apartado 1, última frase, del Düngeverordnung, se permite tener en cuenta, para la aplicación de fertilizantes de origen animal producidos en la explotación, las pérdidas de nitrógeno derivadas de las «fugas inherentes al método de aplicación sobre el terreno puesto en práctica», hasta un máximo del 20 % de la cantidad total de nitrógeno calculada antes de la aplicación sobre el terreno.

10. En virtud al artículo 4, apartado 5, del Düngeverordnung, el contenido en nitrógeno de los fertilizantes que se han de aplicar sobre el terreno, producidos en una explotación agrícola, debe definirse aplicando métodos de cálculo y de evaluación apropiados o utilizando valores indicativos. En este último supuesto, el artículo 4, apartado 5, última frase, prevé la posibilidad de deducir de las cantidades totales de nitrógeno contenidas en los residuos procedentes de la ganadería, el 10 % (para purines) y el 25 % (para el estiércol sólido) equiparándolo a la evaporación durante el almacenamiento, en la medida en que dicha evaporación no sea tomada en cuenta en los métodos de cálculo y evaluación efectuados o en los valores indicativos.

III. Procedimiento

11. El 15 de mayo de 1995, la Comisión dirigió a la República Federal de Alemania un primer escrito de requerimiento suscitando cierto número de cuestiones sobre la adaptación del Derecho interno a la Directiva. El 11 de julio de 1997, la Comisión volvió a dirigirle un escrito de requerimiento complementario. El dictamen motivado, enviado el 29 de septiembre de 1998, se articulaba en torno al pretendido incum-

3 — BGBl. 1996, parte I, nº 6, p. 118.

plimiento de las obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 4, letra b),[4] y del anexo III, puntos 1.2 y 2, de la Directiva. A raíz de las informaciones comunicadas por el Gobierno alemán, la Comisión decidió limitar en lo sucesivo sus críticas al Düngeverordnung, que no cumplía, según la Comisión, las obligaciones resultantes del artículo 5, apartado 4, letra a), y del anexo III, punto 2, de la Directiva. La demanda en el presente caso fue presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de abril de 2000.

12. La demandante solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, al no haber adoptado todas las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones resultantes del artículo 5, apartado 4, letra a), y del anexo III, punto 2, de dicha Directiva.

— Condene en costas a la República Federal de Alemania.

4 — Del contexto del dictamen motivado se deduce que se trata de un error de redacción. La intención de la Comisión no podía ser otra que invocar el artículo 5, apartado 4, letra a), de la Directiva. Esta última disposición se remite, en efecto, a las medidas del anexo III de la Directiva.

La República Federal de Alemania solicita que se desestime el recurso y se condene en costas a la Comisión.

13. El Presidente del Tribunal de Justicia autorizó al Reino de España y al Reino de los Países Bajos a intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la República Federal de Alemania.

IV. Motivos y principales alegaciones

14. La Comisión considera que la normativa alemana, tal y como se deduce del Düngeverordnung, puede llevar consigo la aplicación sobre el terreno de cantidades de fertilizantes superiores al máximo autorizado anualmente por hectárea o para cada explotación o unidad ganadera. Por consiguiente, las disposiciones en cuestión no son conformes al artículo 5, apartado 4, letra a), y al anexo III, puntos 1.3 y 2, de la Directiva.

15. La Comisión recuerda que los programas de acción contemplados en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva deben incluir las medidas descritas en el anexo III. Forman parte de dichas medidas, con arreglo a los puntos 1.3 y 2 del mencionado anexo, las normas relativas a «la limitación de la aplicación de fertilizantes a tierras» deben evitar que, «para

cada explotación o unidad ganadera, la cantidad de estiércol aplicada a la tierra cada año, incluso por los propios animales, exceda de una cantidad por hectárea especificada». Dicha cantidad especificada por hectárea será la cantidad de estiércol que contenga 170 kg de N (nitrógeno), aunque los Estados miembros puedan permitir, durante el primer programa de acción cuatrienal, una cantidad de estiércol que contenga hasta 210 kg de nitrógeno y establecer, incluso al término de dicho programa, cantidades distintas justificadas por criterios objetivos con arreglo al anexo III, punto 2, párrafo segundo, letra b), de la Directiva.

16. Sin embargo, de la normativa alemana controvertida se deduce que más de 170-210 kg de nitrógeno pueden ser aplicados y, por consiguiente, pueden mezclarse con las aguas.

17. Con arreglo al artículo 2, letra h), de la Directiva, se entiende por «aplicación sobre el terreno»: «la incorporación de sustancias al mismo, ya sea extendiéndolas sobre la superficie, inyectándolas en ellas, introduciéndolas por debajo de su superficie o mezclándolas con las capas superficiales del suelo». La normativa alemana, tal y como resulta de los artículos 2, apartado 1, última frase, y 4, apartado 5, del Düngeverordnung, permite, no obstante, tener en cuenta dentro de ciertos límites, «las pérdidas inherentes al método de aplicación puesto en práctica» en el caso de abono de granja producido en una explotación y «pérdidas de depósito» en caso de purines y estiércol sólido. Según dicha posibilidad de deducción, se considera pérdida «normal» determinado porcentaje de cantidades totales de nitrógeno que se pierde como consecuencia de la volatilización del nitrógeno.

18. Según la Comisión, no se tiene en cuenta que una gran parte de cantidades de nitrógeno que se dispersan de este modo en el aire se depositan de nuevo sobre la tierra y las aguas, contribuyendo de este modo a la contaminación de estas últimas. No obstante, la Directiva tiene por objeto luchar contra la contaminación de las aguas y, dentro de este marco, prevé la introducción tanto directa como indirecta de compuestos de nitrógeno de origen agrario.

19. La Comisión alega que las cantidades máximas de nitrógeno autorizadas para «la aplicación sobre el terreno» se establecen de forma absoluta en la Directiva y que, por tanto, no está prevista ninguna posibilidad de deducción. La Directiva no contiene ningún fundamento jurídico que permita tener en cuenta las pérdidas inherentes al método de aplicación sobre el terreno.

20. Según la Comisión, la Directiva no establece ninguna distinción entre el comienzo y el final del método de «aplicación sobre el terreno». La misma declara que, a la vista del tenor y finalidad de la Directiva, el criterio determinante es la cantidad de nitrógeno incorporado al suelo ya sea extendiéndola sobre la superficie, inyectándola, introduciéndola por debajo de la superficie o mezclándola con las capas superficiales del suelo. La Directiva no se refiere a la cantidad que efectivamente penetra en el suelo, sino a la que se encuentra en el suelo.

21. La Comisión admite que las distintas versiones lingüísticas del anexo III, punto 2, de la Directiva no son absolutamente idénticas. La versión alemana adopta la expresión «die auf den Boden ausgebrachte Dungmenge» («la cantidad de estiércol aplicada a la tierra»). En cierto sentido, se trata de un pleonasmo, porque el artículo 2, letra h), define «Ausbringen» («aplicación sobre el terreno») como «Aufbringen auf den Boden [...]» («incorporación al terreno»). Por tanto, la idea de «auf den Boden» se expresa dos veces. Lo mismo cabe decir para la versión inglesa. En el anexo III, punto 2, de dicha versión se habla de «manure applied to the land» y la definición que figura en el artículo 2, letra h), está redactada en los términos siguientes: «land application: means the addition of materials to land [...]». En el anexo III, la versión francesa habla de «quantité d'effluents d'élevage épandue» y la definición que figura en el artículo 2, letra h), está redactada como sigue: «"épandage": l'apport au sol de matières [...]». La versión italiana contiene las formulaciones siguientes: «quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno» y «per "applicazione al terreno", si intende l'apporto di materiale al terreno»; la versión española está redactada en los siguientes términos: «la cantidad de estiércol aplicada a la tierra» y «"aplicación sobre el terreno": la incorporación de sustancias al mismo».

22. La Comisión considera al comienzo de una comparación entre dichas versiones lingüísticas que, a pesar de las divergencias que existen entre las mencionadas versiones e incluso la incoherencia en una misma versión lingüística, es normalmente el momento de la aplicación sobre el terreno lo que es determinante para el cálculo. No es el momento en el que el nitrógeno se encuentra sobre o en el suelo, en otros palabras sobre o en el terreno, lo que es determinante. Esta interpretación sería conforme al objetivo de la norma.

23. El Gobierno alemán, apoyado en este punto por los Estados miembros coadyuvantes, rechaza el punto de vista de la Comisión reivindicando determinado número de argumentos deducidos del tenor literal, de la finalidad y de la economía de la Directiva. En su opinión, la deducción de pérdidas de nitrógeno se ajusta a la Directiva y, además, la propia Comisión dio la impresión de que la toleraba.

V. Apreciación

24. La cuestión de Derecho que se plantea en el presente caso, y que consiste en saber si se pueden tener en cuenta las pérdidas inevitables para calcular las cantidades máximas de nitrógeno, depende en sustancia de otra cuestión, a saber, *en qué momento* debe calcularse la cantidad máxima autorizada de 170 o 210 kg. Se trata de saber si el momento determinante es aquel en el que el nitrógeno está presente en los fertilizantes, como sostiene la Comisión, o aquel en el que el nitrógeno penetra efectivamente en el suelo, como afirman la República Federal de Alemania y los Estados miembros coadyuvantes. Consta que los Estados miembros no pueden determinar como les parezca el modo de cálculo del valor límite. El método y el momento de la medición deben ser determinados objetivamente y de manera concordante e idéntica en toda la Comunidad.

25. Considero que la Comisión ha demostrado suficientemente que, habida cuenta de los términos, de los objetivos y del contexto de la Directiva, el momento determinante para calcular la cantidad máxima autorizada de nitrógeno es aquel en el que el fertilizante —y por tanto el nitrógeno— es aplicado efectivamente, y no aquel en el que el nitrógeno se encuentra sobre el suelo o incluso en el suelo, es decir, sobre la superficie del terreno.

26. La Directiva aporta pocas indicaciones textuales sobre la manera en que los Estados miembros deben fijar la cantidad máxima autorizada de nitrógeno mediante la «cantidad de estiércol aplicada a la tierra» en el sentido del anexo III, punto 2. «La aplicación sobre el terreno» se define en el artículo 2, letra h), de la Directiva como «la incorporación de sustancias al mismo, ya sea extendiéndolas sobre la superficie, inyectándolas en ellas, introduciéndolas por debajo de su superficie o mezclándolas con las capas superficiales del suelo». El análisis de las distintas versiones lingüísticas, al que se refiere la Comisión, no ofrece una imagen clara.

27. El Gobierno alemán alega en el marco del procedimiento que se deduce de la utilización en el pasado de la palabra «aplicación» en el anexo III, punto 2, que se pueden tener en cuenta igualmente, en el cálculo, las pérdidas de emisión que se producen antes de que el nitrógeno se haya depositado efectivamente sobre el terreno. Sin embargo, comparto el punto de vista de la Comisión según el cual la Directiva no establece ninguna distinción entre el comienzo y el final del proceso de aplicación sobre el terreno. El momento de la incorporación no se ha precisado. Puede ser el momento de la inyección de fertilizantes en el suelo, pero también otro momento anterior.

28. Dado que los términos del anexo III, punto 2, no son unívocos, se debe interpretar esta disposición en relación con los objetivos y el contexto de la Directiva. [5]

29. En la Comunidad, los nitratos de origen agrario son la causa principal de contaminación de las aguas originada por fuentes difusas. La Directiva, que se basa en el artículo 130 S del Tratado CE (actualmente artículo 175 CE), tiene por finalidad, por tanto, reducir y prevenir la contaminación provocada o inducida de las aguas procedente de dichas fuentes. La salud humana, las fuentes vivas y los ecosistemas acuáticos deben ser protegidos así como los otros usos legítimos de las aguas garantizadas. [6]

30. Para identificar las aguas afectadas por la contaminación, la Directiva se refiere al valor límite de 50 mg por litro, previsto por la Directiva 75/440/CEE. [7] La medición de la contaminación de las aguas causada por los nitratos de origen agrario es ardua y depende de diversos factores. El nivel de contaminación de las aguas subterráneas depende, por ejemplo, de la estructura de los suelos, de los cultivos y de la estación del año en la que se efectúa la medición. Así, los suelos secos de arena y de loess están sometidos más tiempo al desagüe que

5 — Jurisprudencia reiterada. Véase la reciente sentencia de 14 de junio de 2001, Kvaerner (C-191/99, Rec. p. I-4447), apartado 30.

6 — Véanse los considerandos quinto y sexto de la Directiva.

7 — Directiva del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (DO L 194, p. 26; EE 15/01, p. 123). Esta Directiva fue sustituida por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327, p. 1).

los suelos de arcilla y de turba, los diferentes productos agrícolas no absorben los nitratos en idéntica medida, la contaminación es más importante en las estaciones lluviosas que en las estaciones secas y la producción de nitrógeno en las vacas lecheras es considerablemente más elevada que en los cerdos destinados a la producción de carne.

31. Por consiguiente, la Directiva no se propone la armonización de las legislaciones nacionales en la materia, sino crear los instrumentos necesarios para que, en la Comunidad, se garantice la protección de las aguas contra los nitratos procedentes de fuentes agrarias. [8] Dichos instrumentos suponen el establecimiento de códigos de prácticas agrarias correctas para todas las aguas expuestas a la contaminación y la puesta en práctica de programas de acción que prevean medidas para las zonas vulnerables. De la naturaleza de la Directiva resulta que los Estados miembros pueden aplicarla de manera diferente en ciertos aspectos. [9]

32. No obstante, existe un extremo en el que la Directiva no concede ningún margen de apreciación a los Estados miembros. Cuando se trata de la contaminación producida por los nitratos procedentes del estiércol, la Directiva prevé un valor límite inequívoco y absoluto. El anexo III, punto 2, precisa claramente que las medidas que deben adoptar los Estados miembros deben evitar, en cualquier caso, que la cantidad de estiércol aplicada a la tierra cada año exceda del valor límite de 170 kg de N por hectárea. Con arreglo al anexo III, punto 2, letra a), los Estados miembros podrán permitir, para los primeros programas de acción cuatrienal, una cantidad de estiércol que contenga hasta 210 kg.

33. Los Gobiernos del Reino de los Países Bajos, de la República Federal de Alemania y del Reino de España indicaron tres elementos, en el régimen de la Directiva, que justificarían la autorización de las cantidades derogatorias o la deducción de pérdidas de nitrógeno en el cálculo de la cantidad máxima. Sin embargo, los argumentos expuestos no logran convencer.

34. En su intervención, el Gobierno neerlandés invocó el anexo III, punto 2, letra b), de la Directiva. Según esta disposición, se autorizan cantidades distintas, siempre que se establezcan de forma que no perjudiquen el cumplimiento de los objetivos especificados en el artículo 1 y se justifiquen con arreglo a criterios objetivos, por ejemplo, ciclos de crecimiento largos, cultivos con elevada captación de nitrógeno, alta precipitación neta en la zona vulnerable, suelos con capacidad de pérdida de nitrógeno excepcionalmente elevada. No existe duda alguna de que la norma general de deducción prevista por el Düngeverordnung no responde a dichos criterios objetivos. Ade-

8 — Véase la sentencia de 29 de abril de 1999, Standley y otros (C-293/97, Rec. p. I-2603), apartado 39.

9 — *Ibidem*, apartados 37 a 39.

más, un Estado miembro que autoriza una cantidad distinta debe informar a la Comisión. No consta en el procedimiento que la República Federal de Alemania haya cumplido, al tratarse de los artículos 2, apartado 1, primera frase, y 4, apartado 5, del Düngeverordnung, con la obligación de comunicación establecida en el anexo III, punto 2, letra b), última frase.

35. El Gobierno alemán se vale del principio de equilibrio previsto en el anexo III, punto 1.3, de la Directiva, que figura igualmente en el Düngeverordnung, para rechazar el argumento de la Comisión según el cual no se tiene en cuenta el nitrógeno evaporado que vuelve a caer sobre la tierra y contribuye así a la contaminación de las aguas.

36. Según el Gobierno alemán, el equilibrio del nitrógeno es más difícil de alcanzar debido a que el nitrógeno que necesitan las plantas está presente en los fertilizantes en un momento dado, puesto que, en el momento de aplicación sobre el terreno, el nitrógeno se encuentra todavía realmente en el dosificación fijada. Por tanto, es la cantidad de nitrógeno que se encuentra efectivamente en el suelo la que es determinante. Sólo esta cantidad puede llegar a las raíces de las plantas y cubrir así las necesidades de nitrógeno previamente calculadas. Según el Gobierno alemán, la cantidad de nitrógeno que se debe aportar a las plantas tan sólo se puede calcular correctamente si se tiene en cuenta, en el cálculo del equilibrio, las pérdidas por evaporación de amoníaco, así como las aportaciones de nitrógeno debidas a las recaídas.

37. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, número 2, del Düngeverordnung, para calcular las necesidades de fertilizantes que tienen las plantas, hay que añadir a las cantidades de fertilizantes exigidas las caídas de nitrógeno que pudieron deducirse, anteriormente, durante el almacenamiento y la aplicación sobre el terreno (pérdidas de almacenamiento y de aplicación sobre el terreno). Por consiguiente, la toma en consideración de las caídas de nitrógeno neutraliza la deducción controvertida de las pérdidas de nitrógeno y evita sobrepasar efectivamente los valores límite de la Directiva. El Gobierno alemán considera que, de esta manera, se alcanza el objetivo de la Directiva, en la medida en que no contempla los artículos 4, apartado 5, y 2, apartado 1, del Düngeverordnung aisladamente, sino en relación con su artículo 4, apartado 1, número 2.

38. En mi opinión, habida cuenta tanto de la economía de la Directiva como del propio Düngeverordnung, este argumento no es defendible.

39. El principio del equilibrio de nitrógeno que figura en la Directiva implica que, para determinar las medidas destinadas a luchar

en la medida de lo posible contra la contaminación, se tiene en cuenta no solamente las circunstancias locales en general, tales como las condiciones climáticas, sino igualmente el equilibrio entre la cantidad de nitrógeno que vayan a necesitar los cultivos y el suministro de nitrógeno a las mismas. El nitrógeno puede provenir bien del suelo bien de la fertilización mediante abonos animales, fertilizantes químicos u otros fertilizantes. El cálculo del equilibrio supone la toma en consideración científica de las necesidades de los cultivos, así como la gestión lo más precisa posible de los distintos flujos de suministro de nitrógeno. Dado que ciertos cultivos requieren mucho nitrógeno y el suministro natural de nitrógeno que proviene del suelo o de las recaídas es modesto, el cálculo del equilibrio puede en efecto, en determinadas circunstancias, inducir a la posibilidad de un suministro anual de nitrógeno en el suelo de más de 170 o 210 kg por hectárea.

40. Sin embargo, esto no es suficiente para justificar la norma de deducción prevista por el Düngeverordnung. En primer lugar, el anexo III, punto 2, de la Directiva prohíbe las cantidades de estiércol que excedan de la cantidad máxima autorizada de 170 o 210 kg, cualquiera que sea la importancia de las necesidades suplementarias de compuestos nitrogenados de estiércol. Las exigencias a las que las medidas de los programas de acción en el sentido del artículo 5, apartado 4, letra a), de la Directiva deben responder con arreglo al anexo III, punto 1, son, en efecto, evitar que en ningún caso el estiércol aplicado anualmente al suelo exceda las cantidades mencionadas en el anexo III, punto 2.

41. En segundo lugar, el Düngeverordnung autoriza una deducción a tanto alzado de 10 % a 25 %, independientemente del equilibrio que exista en una zona determinada entre las necesidades de nitrógeno y los aportes de compuestos nitrogenados a los cultivos. Como afirmó la Comisión en su réplica, dicha norma no tiene en cuenta en absoluto los requisitos específicos. Se puede imaginar que en realidad, en una situación concreta, la aplicación o depósito no ocasiona u ocasiona muy pocas pérdidas por evaporación, mientras que el Düngeverordnung autoriza una deducción más importante. El artículo 2, apartado 1, número 2, última frase, del Düngeverordnung prevé una norma a tanto alzado según la cual las «pérdidas inherentes al método de aplicación» están exclusivamente vinculadas a la evaporación de fertilizantes producidos en una explotación agrícola presentes en el lugar del almacenamiento. La relación con el principio de equilibrio del artículo 4, apartado 2, no está acreditada. Por tanto, dicha disposición permite tener en cuenta las pérdidas, sin que éstas estén justificadas por el equilibrio concreto del nitrógeno. Lo mismo sucede con el abono de granja de origen animal, purines y estiércol sólido, en el sentido del artículo 4, apartado 5, del Düngeverordnung. Esta disposición permite tomar en consideración una pérdida del 10 % al 25 % si esta cantidad no se toma en cuenta en métodos de cálculo y evaluación reconocidos o en valores indicativos. No existe ninguna relación con el equilibrio del nitrógeno.

42. El Gobierno español recordó la disposición relativa al equilibrio del nitrógeno que figura en el anexo III, punto 1.3, letra c), inciso ii), último guión. Se puede tomar en cuenta, en el marco de dicho

equilibrio, el aporte de nitrógeno de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos y *otros compuestos*. Según dicho Gobierno, se pueden clasificar entre estos «otros compuestos» las recaídas atmosféricas de amoníaco que proceden en general, por ejemplo, de fertilizantes químicos, residuos urbanos y aguas residuales urbanas. Dicho Gobierno alega que las recaídas atmosféricas deber estar reguladas en un plano general. En efecto, no parece justificable desde un punto de vista técnico regular solamente las recaídas atmosféricas de estiércol.

43. Es cierto que dicha disposición impone a los Estados miembros tomar en cuenta el conjunto de fertilizantes para adoptar medidas relativas al equilibrio del nitrógeno. No obstante, como observó acertadamente la Comisión, esto no tiene ninguna incidencia sobre los valores límite del anexo III, punto 2, de la Directiva. En efecto, esta última disposición se refiere exclusivamente al *estiércol,* es decir, a los excrementos del ganado, y no a otros eventuales fertilizantes que contienen igualmente nitratos y contaminan las aguas.

44. Por esta razón, considero que la Comisión ha impugnado acertadamente la normativa alemana. El Düngeverordnung no excluye sobrepasar las cantidades máximas autorizadas de nitrógeno mencionadas en el anexo III, punto 2. El Gobierno alemán no ha podido demostrar que dicho exceso en la cantidad máxima autorizada de 170 o 210 kg esté excluido en cualquier circunstancia. Si el legislador comunitario hubiera tenido la intención de tener en cuenta las pérdidas de nitrógeno para calcular la cantidad máxima de estiércol que puede ser aplicada cada año por hectárea, lo habría tenido que señalar expresamente en la Directiva. Como no es el caso, un Estado miembro no puede aumentar unilateralmente los valores máximos. Por tanto, el cálculo de la cantidad máxima deberá efectuarse incluyendo las pérdidas de depósito del estiércol y las pérdidas inherentes al método de aplicación de los purines y del estiércol sólido. Estas pérdidas no se pueden añadir a las cantidades máximas autorizadas de 170 o 210 kg, sino que deben formar parte de la misma.

45. Una serie de argumentos complementarios refuerzan esta conclusión.

46. En primer lugar, esta interpretación se ve apoyada por la definición del concepto de «contaminación» del artículo 2, letra j), de la Directiva. Esta definición no se limita a la introducción directa de compuestos nitrogenados de origen agrario en el medio acuático, sino que se extiende a la introducción indirecta. Puede haber una introducción indirecta si las cantidades de nitrógeno evaporadas vuelven a caer sobre o en el suelo. Esta interpretación es la que más se ajusta a la finalidad de la Directiva, que consiste en reducir la contaminación de las aguas.

47. Tampoco se ve claramente por qué el Düngeverordnung cuenta con pérdidas entre el 10 % y el 25 %. El Gobierno alemán pretendió que dichos valores a tanto alzado se fundasen en datos científicos, pero sin formular la más mínima alegación concreta que justifique dichos porcentajes máximos. Si bien los Estados miembros pueden determinar los porcentajes que pueden ser tenidos en cuenta para calcular la cantidad máxima de nitrógeno, se corre el riesgo de que nazca una incertidumbre en torno al único valor límite absoluto previsto por la Directiva, perjudicando de este modo el efecto útil de ésta.

48. El peligro de aparición de porcentajes divergentes aumenta todavía más si cada Estado miembro determina como considere oportuno los momentos de pérdidas que se pueden tener en cuenta. La observación formulada por el Gobierno alemán de que los demás Estados miembros también tienen en cuenta las pérdidas por evaporación y de que los valores que figuran en el Düngeverordnung, si se comparan con las normas aplicables en otros Estados miembros, no son exagerados, no constituye naturalmente un argumento que pueda salvar la norma de deducción prevista por el Düngeverordnung. La eventual superación por parte de los Estados miembros de los valores máximos autorizados por la Directiva no puede justificar en ningún caso el incumplimiento de las disposiciones de la Directiva por parte de la República Federal de Alemania.

49. Además, la fijación unilateral de un margen a tanto alzado tampoco incita a las empresas a tomar mayores precauciones por lo que respecta a las pérdidas de nitrógeno derivadas del almacenamiento y de la aplicación sobre el terreno de fertilizantes. En efecto, el margen autorizado por el Düngeverordnung es técnicamente ilimitado. Por ello, el medio ambiente a nivel nacional puede ser dañado en mayor medida de lo estrictamente necesario, lo cual va igualmente contra el efecto útil de la Directiva.

50. Una interpretación como la preconizada por el Gobierno alemán tampoco se inscribe en la tendencia actual de no luchar aisladamente contra los daños al medio ambiente, sino de manera global e integrada. Con arreglo al anexo III, punto 2, de la Directiva, el valor límite por hectárea y por año debe ser calculado «por cada explotación o unidad ganadera». Por consiguiente, el mejor sistema consistiría en basarse, para dicho cálculo, en el ciclo de fertilizantes dentro de una empresa. Esto comprendería distintos momentos de pérdida, anteriores al aporte en el suelo, tales como las pérdidas en el establo o durante la aplicación a las tierras. El hecho de que la Directiva no tenga en cuenta las pérdidas de nitrógeno después del aporte de fertilizantes en el suelo carece de importancia a este respecto.

51. Además, una interpretación estricta es conforme con el principio del Tratado según el cual la contaminación debe ser combatida lo más cerca posible de su fuente. [10] Ello significa en el presente caso

10 — Véase el artículo 174 CE, apartado 2.

que la lucha contra la contaminación de las aguas por los nitratos debe comenzar lo antes posible. Aunque sólo sea de manera indirecta, a esto contribuye el cálculo de estiércol máximo autorizado a partir del lugar de almacenamiento en vez del momento de su aporte al suelo.

52. Queda todavía por examinar la actitud de la Comisión, que fue criticada en dos aspectos. En primer lugar, los Gobiernos alemán y español señalaron que el punto de vista de la Comisión en el presente caso no es conforme con las ideas expresadas por el representante de la Comisión en una reunión de 11 de abril de 2000 del Comité de nitratos creado con arreglo a la Directiva. En dicha reunión, según estos Gobiernos, la Comisión dio a entender, al presentar un documento de trabajo, que preparaba una propuesta de armonización del cálculo de pérdidas de nitrógeno. Además, el Comité de nitratos concluyó que el amoníaco emitido por el estiércol, que no es efectivamente aplicado en el suelo, nunca debe ser tenido en cuenta para calcular los valores límite del anexo III, punto 2.

53. Como el Gobierno alemán se vio obligado a admitir en su escrito de dúplica, lo que se presentó en la reunión de 11 de abril de 2000 no fue una postura oficial de la Comisión acerca de una propuesta de armonización. En aquella reunión no se discutió sobre las pérdidas de nitrógeno ni sobre las soluciones posibles para calcularlas. Incluso independientemente de esto, la Comisión invocó con razón que las contribuciones de sus servicios a los debates en el Comité no permitían determinar con certeza lo que ella considera lícito en Derecho comunitario. Naturalmente, las soluciones que la Comisión sugiere en el marco del Comité no la vinculan jurídicamente.

54. Lo mismo sucede, *mutatis mutandi,* por lo que respecta al argumento del Gobierno alemán, según el cual de una carta dirigida por la Dirección General «Medio ambiente» de la Comisión, el 3 de diciembre de 1997, a la Representación Permanente de la República Federal de Alemania, se puede deducir que la Comisión iba a autorizar la norma de deducción prevista por el Düngeverordnung. A dicha carta había precedido un debate sobre la interpretación del anexo III, punto 2, con ocasión de una reunión del Comité de nitratos de 12 de junio de 1997. En el caso presente, dicha carta tampoco puede comprometer a la Comisión. Por otra parte, sería de poca utilidad para la República Federal de Alemania. Se observa a mayor abundamiento que dicha carta se refiere principalmente a las pérdidas posteriores a la aplicación de fertilizantes a las tierras y que la Comisión confirma en la misma que debe considerarse que las cantidades mencionadas en la Directiva se refieren a las cantidades «a la salida del almacén».

VI. Conclusión

55. Habida cuenta de los elementos que preceden, sugiero al Tribunal de Justicia que:

a) Declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 4, letra a), y del anexo III, punto 2, de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

b) Condene en costas a la República Federal de Alemania con arreglo al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

c) Declare que el Reino de España y el Reino de los Países Bajos soportarán sus propias costas con arreglo al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento.