CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED

presentate il 14 dicembre 2000 [1]

1. Nel presente procedimento la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare, ai sensi dell'art. 226 CE, che il Granducato di Lussemburgo, non avendo adottato tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a conformarsi alla direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole [2], è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi della direttiva medesima. In particolare, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che il Lussemburgo è venuto meno agli obblighi derivanti dagli artt. 5, nn. 4 e 6, e 10, n. 1, nel combinato disposto con gli allegati II, parte A, III, n. 1, punto 3, e V, n. 4, lett. e), della direttiva.

Contesto normativo

2. La direttiva mira a ridurre l'inquinamento causato direttamente o indirettamente da nitrati di origine agricola (art. 1). Conformemente ai criteri di cui all'allegato I, gli Stati membri devono procedere all'individuazione delle acque inquinate e di quelle che potrebbero esserlo ove non si intervenga (art. 3, n. 1). Entro un periodo di due anni a decorrere dalla notifica della direttiva, che ha avuto luogo il 19 dicembre 1991, gli Stati membri dovevano designare le zone vulnerabili (art. 3, n. 2).

Al fine di stabilire un livello generale di protezione dall'inquinamento per tutti i tipi di acque, gli Stati membri dovevano provvedere, entro due anni dalla notifica della direttiva, a fissare uno o più codici di buona pratica agricola, applicabili a discrezione degli agricoltori, comprendenti quanto meno gli elementi contemplati nell'allegato II, parte A, della direttiva [art. 4, n. 1, lett. a)].

Entro un periodo di due anni a decorrere dalla designazione delle zone vulnerabili, gli Stati membri erano tenuti a fissare programmi d'azione con riguardo a tali zone (art. 5, n. 1). Gli Stati membri erano esonerati dall'obbligo di individuare le zone vulnerabili in caso di applicazione dei programmi d'azione a tutto il territorio nazionale (art. 3, n. 5). I programmi d'azione comprendono le misure vincolanti di

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — GU 1991, L 375, pag. 1 (in prosieguo: la «direttiva»).

cui all'allegato III della direttiva [art. 5, n. 4, lett. a)], nonché le misure vincolanti prescritte dagli Stati membri nel codice o nei codici di buona pratica agricola, fissati ai sensi dell'art. 4, salvo quelle sostituite dalle misure di cui all'allegato III [art. 5, n. 4, lett. b)].

Gli Stati membri dovevano inoltre elaborare ed applicare opportuni programmi di controllo (art. 5, n. 6, primo comma). Gli Stati membri che avessero applicato l'art. 5 in tutto il territorio nazionale erano tenuti a controllare il contenuto di nitrati delle acque (superficiali e sotterranee) in punti di controllo prescelti, onde poter stabilire l'entità dell'inquinamento nelle acque da nitrati di origine agricola (art. 5, n. 6, secondo comma). Gli Stati membri devono presentare ogni quattro anni una relazione contenente le informazioni specificate all'allegato V della direttiva (art. 10, n. 1).

L'allegato II della direttiva attiene al codice (ovvero ai codici) di buona pratica agricola. La parte A dell'allegato così recita:

«Un codice o dei codici di buona pratica agricola intesi a ridurre l'inquinamento da nitrati tenendo conto delle condizioni esistenti nelle varie regioni della Comunità, dovrebbero contenere disposizioni concernenti gli elementi seguenti, ove detti elementi siano pertinenti:

1) i periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti non è opportuna;

2) l'applicazione di fertilizzante al terreno in pendenza ripida;

3) l'applicazione di fertilizzanti al terreno saturo d'acqua, inondato, gelato o innevato;

4) le condizioni per applicare il fertilizzante al terreno adiacente ai corsi d'acqua;

5) la capacità e la costruzione dei depositi per effluenti da allevamento, incluse le misure destinate a prevenire l'inquinamento idrico causato da scorrimento e infiltrazione nelle acque sotterranee e superficiali di liquidi concernenti effluenti da allevamento ed effluenti provenienti da materiale vegetale come i foraggi insilati;

6) procedure di applicazione al terreno comprese percentuali e uniformità di applicazione sia di concimi chimici che

di effluenti di allevamento in modo da mantenere le dispersioni nutrienti nell'acqua ad un livello accettabile».

L'allegato III della direttiva riguarda le misure da inserire nei programmi d'azione conformemente all'art. 5, n. 4, lett. a). Il n. 1, punto 3, stabilisce quanto segue:

«1. Le misure in questione comprendono 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».

A norma dell'allegato V, punto 4, lett. e), della direttiva, le informazioni da inserire nelle relazioni di cui all'art. 10 devono contenere:

«4. Un sommario dei programmi d'azione elaborati ai sensi dell'articolo 5 e in particolare (...)

e) le previsioni effettuate dagli Stati membri circa i tempi probabili entri cui si ritiene che le acque individuate in conformità dell'articolo 3, paragrafo 1, possano rispettare le misure del programma d'azione, con l'indicazione del grado di incertezza delle previsioni».

3. Il Lussemburgo ha scelto l'opzione prevista all'art. 3, n. 5, vale a dire ha indicato l'intero territorio nazionale quale zona vulnerabile. La direttiva è stata recepita nell'ordinamento lussemburghese per mezzo del regolamento granducale 20 settembre 1994, in materia di utilizzazione di fertilizzanti organici nell'agricoltura e recante modifica del regolamento granducale, già modificato, 14 aprile 1994 relativo ai fanghi di depurazione [3].

Procedimento precontenzioso

4. La Commissione, ritenendo che il recepimento della direttiva fosse stato incompleto, con lettera 10 aprile 1997 chiedeva al Granducato di Lussemburgo di fornire ulteriori informazioni. Non soddisfatta della risposta, la Commissione invitava le autorità lussemburghesi, con lettera di diffida 20 novembre 1997, a presentare osservazioni in merito all'eventuale inadempimento di una serie di obblighi derivanti dalla direttiva. Il Granducato di Lussemburgo replicava con lettera del 17 giugno 1998, in esito alla quale la Commissione decideva, il 21 ottobre 1998, d'inviare un parere motivato, cui il governo lussemburghese rispondeva, a sua volta, in data 23 dicembre 1998. Con lettera del 26 gennaio 2000 la Commissione inviava un'integrazione al parere

3 — Règlement grand-ducal du 20 septembre 1994 concernant l'utilisation de fertilisants organiques dans l'agriculture et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 14 avril 1990 relatif aux boues d'épuration (regolamento granducale 20 settembre 1994, in materia di utilizzazione di fertilizzanti organici nell'agricoltura e recante modifica del regolamento granducale, già modificato, 14 aprile 1990, relativo ai fanghi di depurazione), *Mémorial* A 1994, n. 87, pag. 1648 (in prosieguo: il «regolamento granducale 20 settembre 1994»).

motivato, chiarendo le censure ivi esposte. La risposta delle autorità lussemburghesi, pervenuta con lettera del 3 aprile 2000, non era ritenuta convincente dalla Commissione la quale, in data 27 giugno 2000, proponeva ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte.

Motivi dedotti dalla Commissione

5. A sostegno del ricorso la Commissione deduce cinque motivi.

6. Il primo motivo riguarda il contenuto dei programmi d'azione e la circostanza che non sarebbero stati presi in considerazione gli obblighi relativi ai concimi chimici. Ai sensi dell'art. 2, lett. e) ed f), della direttiva, nel concetto di «fertilizzante» vengono ricompresi sia gli effluenti di allevamento sia i concimi chimici. Il regolamento granducale 20 settembre 1994 riguarderebbe, invece, solamente l'utilizzazione di fertilizzanti organici nell'agricoltura. La Commissione ritiene che neppure le altre leggi lussemburghesi siano sufficienti al riguardo.

Per quanto concerne gli obblighi derivanti dalla direttiva relativi ai concimi chimici, la normativa nazionale sul commercio dei concimi non sarebbe adeguata. Il governo lussemburghese richiama l'art. 6, n. 5, del regolamento granducale 14 maggio 1992 relativo al commercio dei concimi e degli ammendamenti [4]. La disposizione de qua stabilisce che i prodotti oggetto del regolamento non possono essere utilizzati in quantità superiori a quelle necessarie per una fertilità ed una condizione fisica ottimali del suolo e per le esigenze fisiologiche delle colture.

Per quanto attiene alle disposizioni nazionali lussemburghesi relative all'applicazione di fertilizzanti a terreni adiacenti ai corsi d'acqua, la normativa relativa alla gestione ed alla protezione dell'acqua non sarebbe sufficiente. A questo proposito, il governo lussemburghese ha replicato richiamandosi alla legge 29 luglio 1993 relativa alla gestione ed alla protezione dell'acqua [5], il cui art. 4 vieta di mettere a contatto sostanze inquinanti direttamente o indirettamente con l'acqua.

La Commissione ritiene che le dette disposizioni nazionali invocate dalle autorità lussemburghesi siano troppo generiche e vaghe, poiché non indicano con sufficiente precisione agli agricoltori le modalità con cui operare per soddisfare l'obbligo di raggiungere un equilibrio fra le diverse forme di apporto di azoto e di combattere l'inquinamento delle acque superficiali, evitando l'applicazione ai terreni di concimi chimici. Le autorità lussemburghesi

4 — Règlement grand-ducal du 14 mai 1992 relatif au commerce des engrais et des amendements du sol (regolamento granducale 14 maggio 1992 relativo al commercio dei concimi chimici e degli ammendamenti), *Mémorial* A 1992, A 1992, n. 33, pag. 1048.

5 — Loi du 29 juillet 1993 relative à la gestion et à la protection de l'eau (legge 29 luglio 1993 relativa alla gestione ed alla protezione dell'acqua), *Mémorial* A 1993, n. 70, pag. 1302.

non avrebbero quindi adottato alcuna misura al fine di adempiere gli obblighi dettati dagli allegati III, n. 1, punto 3, e II, parte A, della direttiva.

7. Il secondo motivo addotto dalla Commissione attiene all'obbligo di tenere conto della pendenza del terreno nell'applicazione di concimi organici. L'art. 5 del regolamento granducale 20 settembre 1994 prevede taluni divieti e restrizioni in merito all'applicazione di concimi organici. Tale disposizione vieta segnatamente l'applicazione di concimi organici a terreni saturi di acqua o inondati, ai terreni innevati per più di 24 ore nonché ai terreni gelati, qualora siano prevedibili scorrimenti superficiali [art. 5, punto A.1, lett. a), quarto trattino]. La detta disposizione non limita espressamente l'applicazione di concimi organici a tutti i terreni in pendenza, a prescindere dalle condizioni climatiche, il che contrasta con l'obbligo di cui all'art. 5, n. 4, nel combinato disposto con gli allegati II, parte A, punto 2, e III, punto 3, lett. a), della direttiva.

8. Il terzo motivo riguarda l'obbligo di tener conto delle condizioni climatiche nell'applicazione dei concimi organici. L'allegato II, parte A, punto 3, della direttiva prescrive l'elaborazione di un codice (codici) di buona pratica agricola che contengano, ove siano pertinenti, disposizioni relative all'applicazione di fertilizzanti a terreni saturi d'acqua, inondati, gelati o innevati. La Commissione ritiene che tale disposizione rivesta particolare rilevanza per i paesi caratterizzati da un clima transitorio, come i paesi del Benelux, dove in inverno l'aria fredda continentale si scontra con le correnti più miti e umide provenienti dall'oceano, in grado di provocare precipitazioni nevose e rapidi disgeli in brevissima successione. L'art. 5, punto A.1, lett. a), quarto trattino, del regolamento granducale 20 settembre 1994 consente l'applicazione di concimi allorché l'innevamento sia inferiore a 24 ore. La direttiva impone, invece, l'adozione di misure dirette a limitare l'applicazione di concimi su terreni innevati; secondo la Commissione, non sussisterebbe alcuna ragione obiettiva che consenta di ritenere che i rischi di inquinamento da temere in caso di applicazione ai suoli innevati siano minori allorché l'innevamento sia inferiore a 24 ore. L'art. 5, punto A.1, lett. a), quarto trattino, del regolamento granducale dev'essere pertanto considerato incompatibile con l'art. 5, n. 4, nel combinato disposto con l'allegato II, parte A, punto 3, della direttiva.

9. Con il quarto motivo la Commissione deduce che le autorità lussemburghesi non avrebbero elaborato alcun adeguato programma di controllo ai sensi dell'art. 5, n. 6, della direttiva. Dai dati comunicati dal governo lussemburghese emergerebbe che il Granducato non dispone di una rete di controllo rappresentativa di tutte le acque superficiali e sotterranee sottoposte a sfruttamento agricolo intensivo che consenta di valutare obiettivamente l'estensione dell'inquinamento e l'impatto del programma d'azione, come prescritto dall'art. 5, n. 6, della direttiva. Né risulta, inoltre, che il Lussemburgo provveda al monitoraggio dello stato di eutrofizzazione delle acque. In ogni caso, su questo pun-

to non è stata fornita alcuna informazione. Per quanto riguarda le acque sotterranee, la Commissione ritiene che i controlli effettuati non siano rappresentativi della loro reale condizione in tale Stato membro. In termini più generali, il governo lussemburghese non avrebbe comunicato alcun elemento diretto a comprovare l'esistenza di un programma di controllo diretto a valutare l'efficacia dei programmi d'azione di cui all'art. 5. Il Lussemburgo è pertanto venuto meno agli obblighi derivanti dall'art. 5, n. 6, primo comma, della direttiva. Per di più, le autorità lussemburghesi non hanno fornito informazioni in merito al controllo delle acque sotterranee, venendo così meno agli obblighi loro incombenti ai sensi dell'art. 5, n. 6, della direttiva.

10. Il quinto motivo attiene, infine, all'incompletezza della relazione periodica contenente le informazioni indicate all'allegato V della direttiva, che dev'essere presentato alla Commissione ai sensi dell'art. 10, n. 1. L'allegato V, punto 4, lett. e), stabilisce che detta relazione deve contenere un sommario dei programmi d'azione elaborati ai sensi dell'art. 5 e, in particolare, le previsioni effettuate dagli Stati membri circa i tempi probabili entro cui si ritiene che le acque individuate in conformità dell'art. 3, n. 1, possano rispettare le misure del programma d'azione, con l'indicazione del grado di incertezza delle previsioni. Il Lussemburgo ha semplicemente confermato alla Commissione di avere commissionato uno studio sull'impatto delle misure adottate, come prescritto dalla direttiva. I risultati di tale studio non sono stati ancora trasmessi alla Commissione.

Parere

11. Nella fase precontenziosa, il Lussemburgo ha giustificato il ritardo nella trasposizione della direttiva adducendo la complessità e la tecnicità della direttiva nonché la necessità di attuare una valida cooperazione fra il ministero dell'Ambiente e il ministero dell'Agricoltura. Nel controricorso, pervenuto alla Corte il 24 giugno 2000, il governo lussemburghese non contesta le violazioni in quanto tali, facendo peraltro presente che in data 16 giugno 2000 il Consiglio di Governo ha approvato un progetto di regolamento granducale che prevede il fedele e completo recepimento della direttiva nel diritto nazionale. Il 30 giugno 2000 il progetto è stato sottoposto al parere della Camera dell'Agricoltura. In tale procedimento legislativo viene seguita la procedura d'urgenza. Il governo lussemburghese ha chiesto alla Commissione di indicare con maggiore precisione eventuali censure sollevate sulla base del recente progetto, nella speranza che ciò potesse indurla a desistere dal suo ricorso. Non avendo la Commissione proceduto in tal senso, occorre accogliere il ricorso dalla stessa proposto.

Conclusione

12. Alla luce dei fatti e delle considerazioni suesposti, propongo alla Corte di:

a) dichiarare che il Granducato di Lussemburgo, non avendo adottato tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a conformarsi agli artt. 5, nn. 4 e 6, e 10, n. 1, nel combinato disposto con gli allegati II, parte A, III, punto 3, e V, punto 4, lett. e), della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/76/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi di tale direttiva;

b) condannare il Granducato di Lussemburgo alle spese, ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura.