CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 14 de diciembre de 2000 [1]

1. La Comisión de las Comunidades Europeas ha interpuesto un recurso ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 226 CE, y le ha solicitado que declare que el Gran Ducado de Luxemburgo 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, [2] al no haber adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la citada Directiva. En concreto, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones establecidas en el artículo 5, apartados 4 y 6, y en el artículo 10, apartado 1, de la Directiva en relación con su Anexo II, letra a), su Anexo III, punto 1.3, y su Anexo V, punto 4, letra e).

El marco normativo

2. El objetivo de la Directiva es reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario (artículo 1). La Directiva obliga a los Estados miembros a determinar, con arreglo a los criterios definidos en su Anexo I, las aguas afectadas por la contaminación y las aguas que puedan verse afectadas por la contaminación (artículo 3, apartado 1). Los Estados miembros debían designar tales zonas vulnerables en un plazo de dos años a partir de la notificación de la Directiva, lo cual tuvo lugar el 19 de diciembre de 1991 (artículo 3, apartado 2).

Con objeto de establecer para todas las aguas un nivel general de protección contra la contaminación, los Estados miembros debían elaborar, en un plazo de dos años a partir de la notificación de la Directiva, uno o más códigos de prácticas agrarias correctas que podrían poner en efecto los agricultores de forma voluntaria y que debían contener disposiciones que abarcaran al menos las cuestiones mencionadas en la letra A del Anexo II [artículo 4, apartado 1, letra a)].

En un plazo de dos años a partir de la designación inicial de las zonas vulnerables, los Estados miembros debían establecer programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas (artículo 5, apartado 1). Los Estados miembros no estaban obligados a determinar zonas vulnerables específicas en caso de que aplicaran los programas de acción antes citados en todo su territorio nacional (artículo 3, apartado 5). Los programas de acción debían

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — DO L 375, p. 1 (en lo sucesivo, «Directiva»).

consistir en las medidas obligatorias enumeradas en el Anexo III [artículo 5, apartado 4, letra a)], así como en las medidas adoptadas por los Estados en su(s) código(s) de prácticas agrarias correctas establecido(s) con arreglo al artículo 4, excepto aquellas que hubieran sido sustituidas por las medidas del Anexo III [artículo 5, apartado 4, letra b)].

Además, los Estados miembros debían elaborar y poner en ejecución programas de control adecuados (artículo 5, apartado 6, párrafo primero). Los Estados miembros que aplicaran lo dispuesto en el artículo 5 en todo su territorio nacional debían controlar el contenido de nitrato en las aguas (superficiales y subterráneas) en puntos de medición seleccionados mediante los que se pudiera establecer el grado de contaminación de las aguas provocada por nitratos de origen agrario (artículo 5, apartado 6, párrafo segundo). Cada cuatro años, los Estados miembros debían presentar a la Comisión un informe en el que figurara el contenido contemplado en el Anexo V (artículo 10, apartado 1).

El Anexo II de la Directiva versa sobre el (los) código(s) de buenas prácticas agrarias. La letra A de este Anexo dispone lo siguiente:

«El código o los códigos de buenas prácticas agrarias, cuyo objetivo sea reducir la contaminación provocada por los nitratos y tener en cuenta las condiciones de las distintas regiones de la Comunidad, deberían contener disposiciones que contemplen las siguientes cuestiones, en la medida en que sean pertinentes:

1. los períodos en que no es conveniente la aplicación de fertilizantes a las tierras;

2. la aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos inclinados y escarpados;

3. la aplicación de fertilizantes a tierras en terrenos hidromorfos, inundados, helados o cubiertos de nieve;

4. las condiciones de aplicación de fertilizantes a tierras cercanas a cursos de agua;

5. la capacidad y el diseño de los tanques de almacenamiento de estiércol, las medidas para evitar la contaminación del agua por escorrentía y filtración en aguas superficiales o subterráneas de líquidos que contengan estiércol y residuos procedentes de productos vegetales almacenados como el forraje ensilado;

6. procedimientos para la aplicación a las tierras de fertilizantes químicos y estiér-

col que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable, considerando tanto la periodicidad como la uniformidad de la aplicación.»

El Anexo III de la Directiva se refiere a las medidas que deben incluirse en los programas de acción a que se refiere el artículo 5, apartado 4, letra a). El punto 1.3 de este Anexo dispone lo siguiente:

«1. Las medidas incluirán normas relativas a:

[...]

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.»

3. El Gran Ducado de Luxemburgo se inclinó por la opción contemplada en el artículo 3, apartado 5, es decir, designó como zona vulnerable todo su territorio. El Derecho luxemburgués se adaptó a la Directiva mediante el Reglamento granducal de 20 de septiembre de 1994, sobre la utilización de fertilizantes orgánicos en la agricultura y por el que se modificó el Reglamento granducal notificado de 14 de abril de 1990 relativo a los lodos de depuradora. [3]

El Anexo V, punto 4, letra e) de la Directiva establece el contenido que deberá figurar en los informes a que se refiere el artículo 10:

«4. Un resumen de los programas de acción elaborados de conformidad con el artículo 5 y, en especial, de:

[...]

e) las hipótesis de las que partan los Estados miembros respecto al calendario probable en que se espere que las aguas identificadas de conformidad con el apartado 1 del artículo 3 respondan a las medidas del programa de acción, junto con una indicación del grado de incertidumbre que dichas hipótesis supongan.»

El procedimiento administrativo previo

4. La Comisión observó que la ejecución de la Directiva en el Derecho luxemburgués era incompleta. Mediante escrito de 10 de abril de 1997, instó a las autoridades luxemburguesas a facilitarle informaciones más amplias. Al considerar insatisfactoria la respuesta que se le había dado, el 21 de noviembre de 1997 requirió al Gran Ducado de Luxemburgo para que le presentara sus observaciones acerca de un posible incumplimiento de determinadas obligaciones establecidas en la Directiva. El Gran Ducado de Luxemburgo respondió mediante escrito de 17 de junio de 1998 al cual la Comisión contestó mediante un dictamen motivado el 21 de octubre de 1998. El Gobierno luxemburgués presentó sus observaciones sobre éste el 23 de diciembre de 1998. El 26 de enero de 2000, la Comisión le dirigió otro dictamen motivado complementario con el fin de esclarecer las imputaciones formuladas en el primer dictamen. El Gobierno luxemburgués le respondió mediante escrito de 3 de

3 — *Memorial* A — nº 87/1994, p. 1648 (en lo sucesivo, «Reglamento granducal de 20 de septiembre de 1994»).

abril de 2000, aunque sin lograr convencerla. El 27 de junio de 2000, la Comisión interpuso ante el Tribunal de Justicia un recurso por incumplimiento contra el Gran Ducado de Luxemburgo.

Las imputaciones de la Comisión

5. La Comisión ha formulado cinco imputaciones en apoyo de su escrito de interposición del recurso.

6. La primera imputación se basa en el contenido de los programas de acción y en no haberse tenido en cuenta los fertilizantes químicos. A tenor del artículo 2, letras e) y f) de la Directiva, el concepto de «fertilizantes» incluye tanto los fertilizantes orgánicos como los fertilizantes químicos. Pues bien, el Reglamento granducal de 20 de septiembre de 1994 se limita a regular la utilización de los fertilizantes orgánicos en la agricultura, ya que, según la Comisión, las demás normas luxemburguesas tampoco eran suficientes.

Por lo que atañe a las obligaciones que la Directiva impone en materia de fertilizantes, la normativa nacional que regula el comercio de los fertilizantes no es suficientemente exhaustiva. El Gobierno luxemburgués ha alegado el artículo 6, apartado 5, del Reglamento granducal de 14 de mayo de 1992 relativo al comercio de los fertilizantes y a las mejoras del suelo.[4] A tenor de esta disposición, los productos contemplados en el Reglamento no podrán utilizarse en dosis superiores a las que se requieren para que los suelos sean fértiles y se hallen en estado físico óptimo así como para las necesidades fisiológicas de los cultivos.

La Comisión estima asimismo que las normas aplicables en el Gran Ducado de Luxemburgo en materia de aplicación o de enterramiento de los fertilizantes en el suelo cerca de los cursos de agua tampoco son suficientes. El Gobierno luxemburgués respondió refiriéndose a la Ley de 29 de julio de 1993 relativa a la protección y la gestión del agua[5] cuyo artículo 4 prohíbe poner en contacto directa o indirectamente materias contaminantes con las aguas superficiales o subterráneas.

La Comisión considera que dichas disposiciones de Derecho nacional invocadas por las autoridades luxemburguesas son excesivamente genéricas y demasiado vagas. No indican a los agricultores de manera suficientemente precisa la forma en que deben cumplir la obligación de conseguir un equilibrio entre las distintas formas de aportación de nitrógeno y de impedir una contaminación de las aguas superficiales evitando aplicar o enterrar fertilizantes en el suelo. Por consiguiente, las autoridades luxemburguesas no han adoptado las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Ane-

4 — *Memorial* A — nº 33/1992, p. 1408.
5 — *Memorial* A — nº 70/1993, p. 1302.

xo III, punto 1.3, y del Anexo II, letra A, de la Directiva.

7. La segunda imputación de la Comisión versa sobre la obligación de tener en cuenta la inclinación del terreno al aplicar los fertilizantes orgánicos. El artículo 5 del Reglamento granducal de 20 de septiembre de 1994 establece determinadas prohibiciones y restricciones en materia de aplicación de fertilizantes orgánicos. Esta disposición prohíbe en particular aplicar fertilizantes orgánicos en terrenos hidromorfos o inundados, en terrenos cubiertos de nieve durante más de 24 horas o en terrenos helados si han de temerse corrientes superficiales [artículo 5, parte A, punto 1, letra a), cuarto guión]. Esta disposición no limita expresamente la aplicación de fertilizantes orgánicos en los terrenos con fuerte inclinación, sean cuales fueren las circunstancias climáticas. Este silencio resulta incompatible con la obligación establecida en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva en relación con el Anexo II, letra A, punto 2, y con el Anexo III, punto 3, letra a).

8. La tercera imputación versa sobre las condiciones climatológicas que deben tenerse en cuenta al aplicar los fertilizantes orgánicos. El Anexo II, letra A, punto 3, de la Directiva establece que el código o los códigos de buenas prácticas agrarias deberán contener disposiciones que contemplen, en la medida en que sean pertinentes, las condiciones de aplicación de los fertilizantes en terrenos hidromorfos, inundados, helados o cubiertos de nieve. La Comisión considera que esta disposición reviste una importancia especial para los países de transición climática como los países del Benelux, donde coinciden en invierno el aire frío continental y las influencias oceánicas más dulces y húmedas que pueden dar lugar a la vez a grandes precipitaciones de nieve y calentamientos brutales que provocan un deshielo rápido. El artículo 5, parte A, punto 1, letra a), cuarto guión, del Reglamento granducal de 20 de septiembre de 1994 autoriza la aplicación de fertilizantes cuando la nieve dure menos de 24 horas. Sin embargo, la Directiva exige medidas que limiten la aplicación de fertilizantes en los terrenos cubiertos de nieve. La Comisión estima que ninguna razón objetiva permite suponer que el riesgo de contaminación ocasionado por la aplicación en terrenos cubiertos de nieve sea menor cuando la nieve dure menos de 24 horas. Por lo tanto, debe considerarse que el artículo 5, parte A, punto 1, letra a), cuarto guión, del Reglamento granducal resulta incompatible con el artículo 5, apartado 4, de la Directiva en relación con el Anexo II, letra A, punto 3.

9. La cuarta imputación se basa en que las autoridades luxemburguesas no han puesto en ejecución programas de control adecuados con arreglo al artículo 5, apartado 6, de la Directiva. A pesar de las informaciones que ha facilitado, el Gobierno luxemburgués no ha logrado demostrar que el Gran Ducado de Luxemburgo disponga de una red de vigilancia representativa del conjunto de sus aguas superficiales y subterráneas sujetas a una presión agrícola intensiva, que permita evaluar objetivamente la amplitud de las contaminaciones y la eficacia de los programas de acción, como exige el artículo 5, apartado 6, de la Directiva. Por lo demás, no parece que el Gran Ducado de Luxemburgo controle el estado de eutrofización de sus aguas, ya

que, en cualquier caso, es un hecho que no se ha comunicado información alguna sobre este particular. Por lo que atañe a las aguas subterráneas, los controles no son representativos de la situación real del país en este ámbito. De una forma más general, el Gobierno luxemburgués no ha comunicado dato alguno que acredite la existencia de un programa de control encaminado a evaluar la eficacia de los programas de acción como exige el artículo 5 de la Directiva. Por consiguiente, el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido la obligación que le impone esta disposición. Además, las autoridades luxemburguesas no han facilitado información alguna acerca del control de las aguas subterráneas. En estas circunstancias, dichas autoridades no han cumplido las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 5, apartado 6, de la Directiva.

10. Finalmente, la quinta imputación de la Comisión se refiere al carácter incompleto del informe periódico de puesta en ejecución en el que figure el contenido a que se refiere el Anexo V, que debe presentarse a la Comisión conforme al artículo 10, apartado 1, de la Directiva. El Anexo V, punto 4, letra e), prevé que el citado informe deberá contener en particular un resumen de los programas de acción elaborados de conformidad con el artículo 5 y, en especial, las hipótesis de las que partan los Estados miembros respecto al calendario probable en que se espere que las aguas identificadas de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva respondan a las medidas del programa de acción, junto con una indicación del grado de incertidumbre que dichas hipótesis supongan. El Gran Ducado de Luxemburgo se ha limitado a confirmar a la Comisión que había encargado un estudio sobre las medidas puestas en ejecución como la Directiva le obliga a hacerlo. Los resultados de este estudio no fueron puestos en conocimiento de la Comisión.

Apreciación del recurso

11. Durante el procedimiento administrativo previo, el Gran Ducado de Luxemburgo ha justificado su retraso en el cumplimiento de la Directiva, en particular por la complejidad y el carácter técnico de la Directiva así como por la necesidad de una estrecha colaboración entre los ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura. En el escrito de contestación recibido en el Tribunal de Justicia el 24 de junio de 2000, el Gobierno luxemburgués no negó los incumplimientos como tales. Sin embargo, indicó que el Conseil de gouvernement había aprobado un proyecto de Reglamento granducal el 16 de junio de 2000 y afirmó que el citado proyecto garantizaba una ejecución fiel y completa de la Directiva en Derecho nacional. El citado proyecto fue presentado el 30 de junio de 2000 a la Chambre d'agriculture según el procedimiento de urgencia para evacuar el trámite de consulta. El Gobierno instaba a la Comisión a tomar nota de ello y a precisarle las posibles imputaciones que aún tuviera que formular. De esta forma, esperaba convencer a la Comisión de que desistiera del procedimiento. Al no haberlo hecho, procede estimar su recurso.

Conclusión

12. A la luz de los hechos y circunstancias que acabo de resumir, propongo al Tribunal de Justicia que:

a) Declare que el Gran Ducado de Luxemburgo 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 legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento al artículo 5, apartados 4 y 6, y al artículo 10, apartado 1, en relación con el Anexo II, letra A, el Anexo III, punto 3, y el Anexo V, punto 4, letra e), de la citada Directiva.

b) Condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo, conforme al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.