

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 7 de noviembre de 2002¹

1. Mediante el presente recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas pretende que se declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/676/CEE del Consejo². La Comisión le reprocha el no haber incluido en su programa de acción ciertas medidas que debían figurar en él, conforme al artículo 5, apartados 4 y 5, en relación con otras disposiciones de la Directiva.

3. El artículo 3, apartado 2, de la Directiva obliga a los Estados miembros a designar como zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas afectadas por la contaminación o hacia aquellas que podrían verse afectadas por la contaminación y que contribuyan a la contaminación. Según el artículo 3, apartado 3, los Estados miembros quedarán dispensados de esta obligación en caso de que elaboren y apliquen en todo su territorio nacional los programas de acción contemplados en el artículo 5 de la Directiva.

I. El marco jurídico

A. La normativa comunitaria

2. Según su artículo 1, el objetivo de la Directiva es «reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario, y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase».

4. El artículo 5, apartado 1, de la Directiva prevé que dichos programas de acción se elaborarán en un plazo de dos años a partir de la designación de las zonas vulnerables. Según el artículo 5, apartado 4, deberán ponerse en aplicación en el plazo de cuatro años desde su elaboración.

5. El artículo 5, apartado 4, prevé, además, que los programas de acción deberán incluir las medidas contempladas en el anexo III³ así como las medidas contenidas en los códigos de prácticas agrarias correctas establecidos conforme al artículo 4 de la Directiva.⁴

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva de 12 de diciembre de 1991 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva»).

3 — Letra a).

4 — Letra b).

6. Las medidas contempladas en el anexo III, apartado 1, de la Directiva incluyen normas relativas a:

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

«[...]

y deberá basarse en un equilibrio entre:

2) la capacidad de los tanques de almacenamiento de estiércol; dicha capacidad deberá ser superior a la requerida para el almacenamiento de estiércol a lo largo del período más largo durante el cual esté prohibida la aplicación de estiércol a la tierra en la zona vulnerable, excepto cuando pueda demostrarse a las autoridades competentes que toda cantidad de estiércol que exceda de la capacidad real de almacenamiento será eliminada de forma que no cause daños al medio ambiente;

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:

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:

— 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),

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

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

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

- los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de excrementos animales, miembros podrán establecer cantidades distintas de las mencionadas anteriormente [...]

- los aportes de compuestos nitrogenados procedentes de fertilizantes químicos y otros». 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 [...]

7. El anexo III, apartado 2, de la Directiva dispone:

«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

8. La segunda serie de medidas que deberán incluirse en los programas de acción corresponde a las previstas en el artículo 4, apartado 1, letra a). Esta disposición prevé:

«1. Con objeto de establecer para todas las aguas un nivel general de protección contra la contaminación, los Estados miembros, dentro de un plazo de dos años a partir de la notificación de la presente Directiva:

- a) elaborarán uno o más códigos de prácticas agrarias correctas que podrán poner en efecto los agricultores de forma voluntaria, que contengan disposiciones que abarquen al menos, las cuestiones mencionadas en la letra A del Anexo II.»

9. El anexo II, letra A, de la Directiva prevé que «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;

[...]

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

[...]

6) procedimientos para la aplicación a las tierras de fertilizantes químicos y estiércol que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable, considerando tanto la periodicidad como la uniformidad de la aplicación».

10. Por último, el artículo 5, apartado 5, de la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar «en el contexto de los programas de acción [...] todas aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, al inicio o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción, se observare que las medidas mencionadas en el apartado 4 no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1».

B. *La normativa nacional*

11. De las observaciones presentadas por el Gobierno neerlandés⁵ se deduce que las normas nacionales de adaptación del Derecho interno a la Directiva⁶ prevén dos regímenes. El primero, llamado «régimen MINAS» es un sistema de imposición del nitrógeno, de los compuestos nitrogenados y de los compuestos fosfatados.⁷ El segundo régimen regula la producción máxima de estiércol. Únicamente el régimen MINAS es objeto del presente procedimiento.⁸

12. El régimen MINAS tiene como finalidad reducir en las explotaciones agrícolas

5 — Escrito de contestación (puntos 20 a 26).

6 — Wet-en regelgeving met betrekking tot mest en mineralen (ley y normativa sobre fertilizantes y minerales).

7 — El Mineralenafgiftesysteem (sistema del impuesto sobre los minerales).

8 — Los derechos y obligaciones aplicables en virtud del régimen MINAS aparecen regulados en los artículos 14 a 54 inclusive de la Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (Ley de 27 de noviembre de 1986 reguladora del comercio de fertilizantes y de la eliminación de los excedentes de fertilizantes), tras la modificación introducida por la Ley de 16 de septiembre de 1999, en lo sucesivo la «Meststoffenwet».

las pérdidas de nitrógeno y de fosfatos por infiltración en el medio ambiente. Contiene normas denominadas «de pérdidas»; el aporte de fosfatos y de nitrógeno a una explotación no debe ser superior a la eliminación de dichos minerales de la explotación, más una pérdida tolerada. La «pérdida tolerada» es fijada por la Meststoffenwet. Todo explotador agrícola está obligado a pagar un impuesto cuando las pérdidas de fosfatos y de nitrógeno de su explotación son superiores a la norma de pérdidas. El régimen MINAS tiene como objetivo la utilización de estiércol, así como la utilización de otros fertilizantes orgánicos y químicos.

13. El anexo D de la Meststoffenwet indica taxativamente los elementos de aporte a lo largo de todo el proceso productivo que intervienen en la determinación de la cantidad imponible de nitrógeno y de fosfatos. El aporte de estiércol está sometido a importantes trabas administrativas.

14. El Gobierno neerlandés señala que, hasta el 1 de enero de 2001, algunas explotaciones estaban exentas de la obligación de declaración⁹ en virtud de los artículos 38 a 40 de la Meststoffenwet. Se trataba de las explotaciones agrícolas y hortícolas con una densidad de ganado inferior a 2,5 cabezas de ganado mayor por hectárea y que aportaran una cantidad limitada de fertilizantes (para 1998 y 1999, 120 kg de fosfatos por hectárea de terreno dedicado a pastos, 100 kg de fosfatos por hectárea de terreno dedicado a cultivos). En

1998, en 1999 y en 2000, estas explotaciones estaban aún sometidas *de facto* a normas de aporte. En caso de rebasar los límites de aporte mencionados, quedaban obligadas de pleno derecho, a presentar declaración.

15. Además de instaurar el régimen MINAS, el Reino de los Países Bajos reguló la utilización de fertilizantes en ciertas épocas del año y en determinadas circunstancias. Me referiré a las disposiciones relativas a estas cuestiones en la medida en que sea necesario para el análisis de los motivos relacionados con ellas.

II. El marco procesal

A. El procedimiento administrativo previo

16. Mediante escrito de 5 de enero de 1994, las autoridades neerlandesas notificaron a la Comisión su intención de elaborar y aplicar, conforme al artículo 3, apartado 5, de la Directiva, programas de acción en todo el territorio neerlandés.

17. Mediante escrito de 16 de diciembre de 1997, dichas autoridades presentaron un

9 — En lo sucesivo, «explotaciones exentas de declaración».

programa de acción a la Comisión. Tras examinar las medidas de adaptación del Derecho neerlandés a la Directiva, la Comisión consideró que el Reino de los Países Bajos no había cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartados 4 y 5, de la Directiva. Así pues, el 29 de septiembre de 1998, le envió un escrito de requerimiento, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 226 CE.

18. El Gobierno neerlandés respondió al escrito de requerimiento mediante escrito de 7 de diciembre de 1998. Esta respuesta fue completada por un proyecto de modificación de la *Meststoffenwet* notificado a la Comisión el 4 de abril de 1999.

19. No satisfecha con las explicaciones dadas por el Gobierno neerlandés en su respuesta al escrito de requerimiento, la Comisión emitió, mediante escrito de 3 de agosto de 1999, un dictamen motivado e instó al Reino de los Países Bajos a adoptar las medidas necesarias para ajustarse a dicho dictamen en el plazo de dos meses a partir de su notificación.

20. Mediante escrito de 28 de septiembre de 1999, la Representación Permanente de los Países Bajos ante la Unión Europea solicitó que se le concediera un plazo adicional de dos meses para contestar al dictamen motivado. Mediante escrito de 6 de diciembre de 1999, el Gobierno

neerlandés respondió al dictamen motivado.¹⁰

B. *Pretensiones de las partes*

21. El recurso de la Comisión fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de agosto de 2000.

22. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la [Directiva], al no haber adoptado las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir las obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 4, en relación con el anexo III, apartado 1, puntos 2) y 3), y apartado 2; del artículo 4, apartado 1, letra a), en relación con el anexo II, letra A, puntos 1), 2), 4) y 6) y del artículo 5, apartado 5, de la Directiva.

10 — La Comisión afirma, en el punto 13 de su escrito de réplica, que nunca accedió a esta solicitud de prórroga del plazo, pero que a los fines del presente asunto acepta tomar como referencia, para la apreciación del incumplimiento que se imputa al Reino de los Países Bajos, la fecha de la respuesta al dictamen motivado.

- 2) Condene en costas al Reino de los Países Bajos. — la violación del artículo 5, apartado 4, letra a), en relación con el anexo III, apartado 1, punto 3), letra b), por no haber incluido, el Reino de los Países Bajos, en su programa de acción medidas obligatorias relativas a la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras teniendo en cuenta las condiciones climáticas, de pluviosidad y de riego;
23. El Reino de los Países Bajos solicita al Tribunal de Justicia que:
- 1) Declare la inadmisibilidad del recurso, por estar basado en alegaciones distintas a las expuestas en el dictamen motivado del 30 de agosto de 1999. — la violación del artículo 5, apartado 4, letra a), en relación con el anexo III, apartado 1, punto 3), de la Directiva, por no haber incluido, el Reino de los Países Bajos, en su programa de acción normas relativas a la limitación de la aplicación de fertilizantes basada en un equilibrio entre, por una parte, la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos y, por otra, la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes proporcionan a los cultivos;
- 2) Desestime el recurso en todo lo demás.
- 3) Condene en costas a la Comisión.
24. Como fundamento de su recurso, la Comisión invocó seis motivos basados respectivamente, en:
- la violación del artículo 5, apartado 4, letra a), en relación con el anexo III, apartado 1, punto 2), de la Directiva, por no haber incluido el Reino de los Países Bajos en su programa de acción normas relativas a la capacidad de los tanques de almacenamiento de estiércol;
- la violación del artículo 5, apartado 4, letra a), en relación con el anexo III, apartado 2, de la Directiva, por no haber incluido, el Reino de los Países Bajos, en su programa de acción medidas que garanticen que la cantidad de estiércol aplicada cada año a la tierra no exceda de la cantidad por hectárea especificada por la Directiva;
- la violación del artículo 5, apartado 4, letra b), en relación con el anexo III, y del artículo 4, apartado 1, letra a), en relación con el anexo II de la Directiva,

por no haber incluido el Reino de los Países Bajos en su programa de acción medidas relativas a las cuestiones que debían ser incluidas en el código de buenas prácticas agrarias, y

su programa de acción normas que fijen para los tanques de almacenamiento de estiércol una capacidad superior a la requerida para el almacenamiento de estiércol a lo largo del período más largo durante el cual esté prohibida la aplicación de estiércol a la tierra en los Países Bajos.

- la violación del artículo 5, apartado 5, de la Directiva, por no haber incluido el Reino de los Países Bajos en su programa de acción medidas adicionales o acciones reforzadas relativas a los suelos arenosos secos.

25. En la vista, la Comisión desistió expresamente del segundo motivo.¹¹

26. Examinaré los otros cinco motivos en el orden en que han sido expuestos anteriormente.

III. Sobre el primer motivo del recurso

A. Alegaciones de las partes

27. La Comisión alega que el Reino de los Países Bajos no ha adoptado ni incluido en

28. La Comisión estima que no basta con que la normativa nacional garantice que el estiércol es eliminado de forma que no cause daños al medio ambiente. En su opinión, la Directiva exige que se adopten medidas obligatorias que fijen la capacidad mínima de cada tanque de almacenamiento.

29. El Gobierno neerlandés recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,¹² la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente una reproducción formal y textual de sus disposiciones en una disposición legal expresa y específica y, en función de su contenido, puede ser suficiente un contexto jurídico general, siempre que este último garantice efectivamente la plena aplicación de una Directiva de manera suficientemente clara y precisa. Según el Gobierno neerlandés, la aplicación del conjunto de las normas neerlandesas en la materia produce como resultado que el estiércol es eliminado de las explotaciones agrícolas de forma que no causa daños al medio ambiente. A consecuencia de dichas normas existe, según él, en los Países Bajos una capacidad global de almacenamiento de estiércol netamente superior a la prevista

11 — Este desistimiento fue confirmado mediante escrito de la Comisión de 22 de julio de 2002.

12 — Cita las sentencias de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-59/89, Rec. p. I-2607), apartado 18, y de 20 de mayo de 1992, Comisión/Países Bajos (C-190/90, Rec. p. I-3265), apartado 17.

por la Directiva. El Gobierno neerlandés alega que la Directiva no exige que la capacidad de los tanques de almacenamiento se aprecie en relación con agricultores individualmente considerados, sino que basta con que la capacidad de almacenamiento sea globalmente suficiente para almacenar el estiércol a lo largo del período más largo durante el cual esté prohibida su aplicación a la tierra. Por tanto, el Gobierno neerlandés considera que el objetivo de la Directiva ha sido alcanzado por la normativa neerlandesa.

B. *Apreciación*

30. El anexo III, apartado 1, punto 2), de la Directiva dispone que los programas de acción deberán incluir normas relativas a:

«2) la capacidad de los tanques de almacenamiento de estiércol; dicha capacidad deberá ser superior a la requerida para el almacenamiento de estiércol a lo largo del período más largo durante el cual esté prohibida la aplicación de estiércol a la tierra en la zona vulnerable, excepto cuando pueda demostrarse a las autoridades competentes que toda cantidad de estiércol que exceda de la capacidad real de almacenamiento será eliminada de forma que no cause daños al medio ambiente».

31. Las partes proponen dos lecturas diferentes de esta disposición. La Comisión

estima que esta disposición obliga a los Estados miembros a imponer a los agricultores que producen estiércol que dispongan de tanques de almacenamiento con una capacidad mínima fijada por ley. El Gobierno neerlandés, en cambio, considera que basta con que la normativa nacional alcance los objetivos de la Directiva, a saber, que el estiércol sea eliminado de forma que no cause daños al medio ambiente.

32. Me parece que la interpretación que defiende el Gobierno neerlandés debe ser rechazada. Si bien se deduce del artículo 249 CE que las directivas sólo obligan en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando a los Estados miembros la elección de los medios, el margen de apreciación de que éstos efectivamente disponen depende, no obstante, de la forma en que aquéllas han sido redactadas. El Tribunal de Justicia acaba de recordarlo en su sentencia de 18 de junio de 2002, Comisión/Francia,¹³ y en la cual, tras haber recordado que la directiva deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios, dispuso:

«Sin embargo, la práctica legislativa comunitaria demuestra que pueden existir grandes diferencias en cuanto a los tipos de obligaciones que las directivas imponen a los Estados miembros y, por tanto, en cuanto a los resultados que se deben alcanzar.»¹⁴

13 — Asunto C-60/01, Rec. p. I-5679.

14 — Apartado 25.

33. Así pues, el margen de apreciación de los Estados miembros es más amplio cuando la directiva se limita a fijar los objetivos que deben conseguirse sin prever qué medidas deben ser adoptadas. En cambio, queda muy reducido, llegando incluso a ser inexistente, cuando el legislador comunitario determina, en el propio texto de la directiva, los medios que deben ser utilizados.¹⁵

34. Me parece que la Directiva, en su anexo III, apartado 1, punto 2), no deja a los Estados miembros la elección de los medios a emplear con el fin de evitar la contaminación durante los períodos en que la aplicación de estiércol está prohibida, sino que establece que los objetivos deben conseguirse mediante la fijación de la capacidad de los tanques de almacenamiento. Así pues, sólo las medidas dirigidas a fijar la capacidad de los tanques de almacenamiento podrán constituir una adaptación válida del Derecho interno a la Directiva.

35. Cabe señalar que la interpretación del Gobierno neerlandés priva además de sentido a la última parte del anexo III, apartado 1, punto 2), de la Directiva. Esta disposición establece que la capacidad de los tanques puede ser inferior a la requerida

para el almacenamiento de estiércol a lo largo del período más largo durante el cual esté prohibida la aplicación de estiércol a la tierra, siempre que se demuestre a las autoridades competentes que la cantidad de estiércol que no pueda ser almacenada será eliminada de forma que no cause daños al medio ambiente.

36. Como se deduce de la redacción de esta disposición, la Directiva establece el principio de que los tanques de almacenamiento tengan una capacidad que supere a la necesaria para el almacenamiento de estiércol a lo largo del período más largo durante el cual esté prohibida la aplicación de estiércol a la tierra. La posibilidad para los agricultores de tener una capacidad inferior no es más que una excepción sometida a la condición de la eliminación de forma que no cause daños al medio ambiente y a una autorización individual de las autoridades competentes.

37. La interpretación propuesta por el Gobierno neerlandés hace de tal excepción el principio establecido por esta disposición y reduce a la nada la obligación contenida en la primera parte de la misma. Bastaría para respetar la Directiva con que el estiércol fuera evacuado de forma que no cause daños al medio ambiente. Esta consecuencia no puede ser admitida.

38. El Gobierno neerlandés alega, además, que la Directiva no exige que la capacidad de almacenamiento sea apreciada en relación con cada agricultor individual y estima que bastaría con que existiera una capacidad globalmente suficiente para almacenar

15 — Véanse, sobre todo, las sentencias de 16 de noviembre de 1989, Comisión/Bélgica (C-360/88, Rec. p. 3803); de 6 de diciembre de 1989, Comisión/Grecia (C-329/88, Rec. p. 4159); de 14 de julio de 1993, Comisión/Reino Unido (C-56/90, Rec. p. I-4109), apartados 42 a 44; de 29 de abril de 1999, Standley y otros (C-293/97, Rec. p. I-2603), apartados 37 a 39; de 8 de junio de 1999, Comisión/Alemania (C-198/97, Rec. p. I-3257), apartado 33; de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, «San Rocco» (C-365/97, Rec. p. I-7773), apartados 67 y 68; de 25 de mayo de 2000, Comisión/Bélgica (C-307/98, Rec. p. I-3933), apartado 51; de 19 de marzo de 2002, Comisión/Países Bajos (C-268/00, Rec. p. I-2995) apartados 12 a 14; y Comisión/Francia, antes citada, apartados 26 a 29.

el estiércol en el transcurso del período más largo durante el cual esté prohibida la aplicación de estiércol a la tierra.

incluido en su programa de acción normas que limiten la aplicación de fertilizantes a las tierras, conforme a las exigencias del anexo III, apartado 1, punto 3), de la Directiva. La Comisión divide este motivo en cuatro partes relativas a:

39. A este respecto, baste con recordar que la Directiva exige que los programas de acción contengan «medidas obligatorias» relativas a la capacidad de los tanques de almacenamiento de estiércol. El Gobierno neerlandés ni siquiera afirma que esta capacidad haya sido fijada, aunque sea de forma global, sino que se limita a señalar que en los Países Bajos existe «en la práctica», una capacidad de almacenamiento suficiente. Ahora bien, a la vista de la redacción y de los objetivos de la Directiva, la existencia en la práctica de una capacidad de almacenamiento suficiente no puede sustituir a las normas que fijen la capacidad de los tanques y que garanticen el respeto de los límites previstos por la Directiva.

- la incompatibilidad de las normas de pérdidas como tales con la Directiva;
- la incompatibilidad del nivel en el que se fijan las normas aplicables a las «pérdidas» con la Directiva;

40. Propongo, pues, al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido su obligación derivada de las disposiciones del artículo 5, apartado 4, letra a), en relación con el anexo III, apartado 1, punto 2), de la Directiva, al no incluir en los programas de acción normas relativas a la capacidad de los tanques de almacenamiento.

- la falta de toma en consideración de la mineralización neta, y
- la falta de toma en consideración del aporte de nitrógeno de los organismos del suelo que captan el nitrógeno.

IV. Sobre el tercer motivo del recurso

41. A través de este motivo, la Comisión alega que el Reino de los Países Bajos no ha

42. Examinaré los distintos aspectos en el mismo orden en que han sido expuestos.

A. Sobre la compatibilidad de las normas de pérdidas

43. El Gobierno neerlandés niega la admisibilidad de esta parte del motivo. Por lo tanto, analizaré en primer lugar esta cuestión antes de entrar en el fondo.

1. Sobre la admisibilidad

a) Alegaciones de las partes

44. El Gobierno neerlandés estima que el motivo basado en la incompatibilidad de las normas de pérdidas como tales con la Directiva no es admisible. El Gobierno neerlandés recuerda que, según reiterada jurisprudencia, el recurso debe basarse en los mismos motivos que se invocaron en el dictamen motivado y que el procedimiento administrativo previo tiene por objeto permitir al Estado miembro afectado cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario y defenderse frente a las imputaciones formuladas por la Comisión. Pero en el presente caso, según el Gobierno neerlandés, la Comisión se ha limitado durante el procedimiento administrativo previo a censurar el nivel de las normas aplicables a las pérdidas. El motivo basado en la incompatibilidad de las normas de pérdidas habría sido invocado por primera vez en el recurso.

45. La Comisión se opone a estas alegaciones.

b) Apreciación

46. Según jurisprudencia reiterada, el objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 226 CE está circunscrito por el procedimiento administrativo previsto por dicha disposición. En consecuencia, el dictamen motivado de la Comisión y el recurso han de fundarse en idénticas imputaciones.¹⁶ Sin embargo, según la misma jurisprudencia, esta exigencia no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre las imputaciones del escrito de requerimiento, la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones del recurso cuando dicho objeto no se ha ampliado ni se ha modificado.¹⁷

47. Me parece que, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno neerlandés, la Comisión no modificó el objeto del litigio tal como había sido definido en el dictamen motivado.

16 — Véanse, sobre todo, las sentencias de 17 de noviembre de 1992, Comisión/Países Bajos (C-157/91, Rec. p. I-5899), apartado 17; de 22 de junio de 1993, Comisión/Dinamarca (C-243/89, Rec. p. I-3353), apartado 13; de 12 de enero de 1994, Comisión/Italia (C-292/92, Rec. p. I-12), apartado 11, y de 10 de septiembre 1996, Comisión/Bélgica (C-11/95, Rec. p. I-4115), apartado 73.

17 — Sentencia de 16 de septiembre de 1997, Comisión/Italia (C-279/94, Rec. p. I-4743), apartado 25.

48. En efecto, en el dictamen motivado, la Comisión recordó en primer lugar que, según el anexo III, apartado 1, punto 3), de la Directiva, las medidas que deben incluirse en los programas de acción deberán basarse en un equilibrio entre la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos, y la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes aportan a los cultivos. A continuación reprochó al Reino de los Países Bajos:

«[T]here is still no specific regulation in Dutch law that ensures that the application shall be based on a balance as required by the Directive in Annex III. This obligation is not fulfilled anywhere in the action programme. On the contrary, strong annual surpluses of nitrogen are allowed by the Fertilisers Act.»¹⁸

49. Y añadió que:

«The Commission considers these losses in contradiction with the requirement of the above-mentioned balance.»¹⁹

50. La Comisión reprochó, pues, al Reino de los Países Bajos el no haber incluido en su programa de acción medidas que garantizaran que la aplicación de fertilizantes a las tierras estaría basada en un equilibrio y estimó que el hecho de que la legislación neerlandesa tolerase la existencia de pérdidas violaba la exigencia de equilibrio

prevista por la Directiva. Por lo tanto, el dictamen motivado tenía ya como objeto la compatibilidad de las normas de pérdidas con la Directiva.

51. Ahora bien, el tercer motivo del recurso contiene la misma imputación, a saber, la inexistencia en el programa de acción de normas que limiten la aplicación de fertilizantes a las tierras a niveles de equilibrio entre las entradas y las salidas de nitrógeno. La Comisión reprocha al Reino de los Países Bajos que el sistema previsto por la Meststoffenwet no está basado en un equilibrio y permite la existencia de pérdidas de nitrógeno en el medio ambiente. La única diferencia entre el dictamen motivado y el recurso consiste en que, en este último, la Comisión sistematizó, para mayor claridad, los argumentos expuestos y los presentó bajo títulos diferentes. Sin embargo, en el fondo, las imputaciones formuladas son idénticas.

52. Por consiguiente, estimo que la excepción de inadmisibilidad planteada por el Gobierno neerlandés no puede ser aceptada.

2. Sobre el fondo

a) Alegaciones de las partes

53. La Comisión recuerda que la Directiva establece que los programas de acción

18 — Punto 19.

19 — Punto 20.

deberán incluir medidas relativas a la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras. Según ella, la Directiva exige que dichas medidas contengan normas de aporte o de utilización, es decir, normas que fijen las cantidades máximas que pueden ser aplicadas sobre los suelos. Estas cantidades máximas de fertilizantes deben ser fijadas en niveles que garanticen un equilibrio entre las entradas y las salidas de nitrógeno.

57. El Gobierno neerlandés admite que ha sido siempre consciente de haber escogido «otra vía» al adoptar el régimen MINAS, pero estima que esta vía no es incompatible con la Directiva.

b) Apreciación

54. Ahora bien, según la Comisión, la legislación neerlandesa no contiene normas de utilización, sino normas sobre pérdidas. La Comisión considera que ello es incompatible con la Directiva.

58. Conviene recordar los términos del anexo III, apartado 1, punto 3), de la Directiva. Esta disposición prevé lo siguiente:

55. El Gobierno neerlandés alega que la «limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras» que pretende la Directiva puede ser realizada de diferentes formas y que la utilización de normas de pérdidas constituye una forma válida de limitar la aplicación de fertilizantes.

«1. Las medidas [que deberán incluirse en los programas de acción] incluirán normas relativas a:

[...]

56. El Gobierno neerlandés estima que el anexo III, apartado 1, punto 3), de la Directiva prevé dos criterios de referencia sobre los que pueden basarse las normas destinadas a limitar la aplicación de fertilizantes a las tierras; el aporte de nitrógeno y el equilibrio entre el aporte de nitrógeno y las necesidades de nitrógeno. Explica que su sistema actual está basado en el segundo criterio de referencia. Alega que la pérdida de nitrógeno es un buen patrón para medir la presión que los compuestos nitrogenados ejercen sobre el medio ambiente.

3. la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras [...]

[...]

[...] 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 [...]

59. La Comisión estima que esta disposición obliga a los Estados miembros a adoptar normas de utilización que fijen directamente la cantidad de fertilizantes que puede ser aplicada a las tierras. El Gobierno neerlandés alega, esencialmente, que la Directiva no indica cuál es el sistema que hay que escoger y que las normas sobre pérdidas garantizan igualmente el respeto de los objetivos de la Directiva.

60. Como ya he indicado anteriormente, el Tribunal acaba de recordar en su reciente sentencia *Comisión/Francia*, antes citada,²⁰ que el margen de apreciación del que disponen los Estados miembros para decidir respecto de la forma y los medios

para adaptar su Derecho interno a una Directiva depende del grado de precisión de la redacción de ésta.

61. Ha de examinarse, pues, si, como sostiene la Comisión, el anexo III, apartado 1, punto 3), obliga a adoptar normas de utilización o si, por el contrario, no exige un tipo concreto de normas, de tal forma que cualquier sistema que limitara, directa o indirectamente, la aplicación de fertilizantes constituiría una correcta adaptación del Derecho interno a la Directiva.

62. En mi opinión, la Directiva obliga a los Estados miembros a incluir en sus programas de acción normas de utilización que limiten directamente la aplicación de fertilizantes a las tierras.

63. En primer lugar, el anexo III, apartado 1, punto 3), de la Directiva dispone que las medidas contenidas en los programas de acción deberán incluir normas *relativas* a la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras. Ahora bien, resulta obligado observar que las disposiciones del régimen MINAS no *se refieren* a la limitación de dicha aplicación, sino a las pérdidas de nitrógeno en el medio ambiente.

64. En segundo lugar, me parece que la exigencia prevista en el anexo III, apartado 2, de que las medidas contenidas en los programas de acción eviten que la cantidad de estiércol aplicada a la tierra exceda de un determinado límite, sólo puede ser respetada mediante normas de utilización.

²⁰ — Apartados 25 y ss.

Las normas sobre pérdidas pueden, ciertamente, limitar de forma indirecta la aplicación de fertilizantes, pero no pueden limitar la utilización de un tipo concreto de fertilizantes.

65. Esta interpretación se ve confirmada mediante el examen de los objetivos de la Directiva.

66. La Directiva tiene como objetivo, según su artículo 1, reducir la contaminación de las aguas y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase. El Tribunal de Justicia dispuso, en su sentencia *Standley y otros*, antes citada,²¹ que la Directiva pretende crear los instrumentos necesarios para que, en la Comunidad, se garantice la protección de las aguas contra la contaminación provocada por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. En aras de este objetivo, las normas de utilización parecen más adecuadas para reducir la contaminación y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones que las normas sobre pérdidas. En efecto, aquéllas presentan dos ventajas a la vista de los objetivos de la Directiva:

— las normas de utilización intervienen con carácter previo. Así pues, un rebasamiento de las normas de utilización puede, quizás, verse compensado por circunstancias especiales (por ejemplo, un volumen reducido de precipitaciones, una necesidad excepcional de nitrógeno de los cultivos...), de tal forma que la contaminación podría

no llegar a producirse. En cambio, las normas sobre pérdidas intervienen en un momento posterior del ciclo del nitrógeno y todo rebasamiento de las normas de pérdidas implica necesariamente la existencia de una contaminación. El explotador responsable podrá, ciertamente, ser objeto de gravamen, pero esto no eliminará la contaminación provocada,²²

— las normas de utilización son claras y sencillas de respetar por los explotadores, de tal forma que no hay riesgo de contaminación como consecuencia de un error en la aplicación de las normas. Las normas sobre pérdidas, en cambio, obligan a los explotadores a realizar apreciaciones y cálculos complejos que tengan en cuenta las características de la zona vulnerable de que se trate y el equilibrio entre la cantidad previsible de nitrógeno que vayan a precisar los cultivos, y la cantidad de nitrógeno que los suelos y los fertilizantes aportan a los cultivos.²³ Cualquier error en el cálculo de la cantidad de fertilizantes que pueden ser aplicados a las tierras o cualquier modificación de las circunstancias que han sido tenidas en cuenta²⁴ y puede acarrear pérdidas de nitrógeno en el medio ambiente.

22 — Esta interpretación es además conforme con el artículo 174 CE, que prevé que la política de la Comunidad en materia de medio ambiente se basará, entre otros, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma. El Abogado General Sr. Geelhoed, en sus conclusiones en el asunto *Comisión/Alemania* (sentencia de 14 de marzo de 2002, C-161/00, Rec. p. I-2753, apartado 51), hizo también referencia a esta disposición del Tratado para afirmar que la lucha contra la contaminación de las aguas por nitratos debe comenzar lo antes posible.

23 — Estudios especializados confirman la dificultad de esta apreciación. Véase Black, J.: «A study of Manure Management in Pig production», Spring 1999, http://res2.agr.ca/initiatives/manurenet/download/black_nuffield.pdf (p. 18).

24 — Por ejemplo, un volumen excepcionalmente alto de precipitaciones.

67. Por último, conviene recordar que el propio Gobierno neerlandés reconoció ser consciente de que el régimen MINAS constituye «otra vía» y afirmó que este sistema no «se deriva» directamente del anexo III, apartado 1, punto 3), de la Directiva.²⁵ El hecho de que pueda satisfacer los objetivos de la Directiva no basta, puesto que la propia Directiva prevé, como hemos visto, las medidas que se deben aplicar para conseguir sus objetivos.

68. Así pues, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 5, apartado 4, letra a), en relación con el anexo III, apartado 1, punto 3), de la Directiva, al no haber incluido en su programa de acción normas de utilización que limiten la aplicación de fertilizantes a las tierras.

B. *Sobre las demás partes de este motivo*

69. Teniendo en cuenta la respuesta que propongo dar a la primera parte de este motivo, las demás carecen de objeto.

V. Sobre el cuarto motivo del recurso

A. *Alegaciones de las partes*

70. La Comisión recuerda que las medidas que deben ser incluidas en los programas de acción han de garantizar que, por cada explotación o unidad ganadera, la cantidad de estiércol aplicada anualmente a la tierra no exceda de la cantidad de 170 kg de nitrógeno por hectárea o de 210 kg durante los primeros programas de acción.

71. Las partes examinan después por separado el régimen aplicable a las explotaciones sujetas a declaración y el régimen aplicable a las demás explotaciones.

1. Explotaciones sujetas a declaración

72. La Comisión recuerda que las normas nacionales de adaptación del Derecho interno al anexo III, apartado 2, de la Directiva, en relación con estas explotaciones, son las normas de pérdidas contenidas en el programa MINAS. Reitera su opinión de que este sistema es incompatible con la Directiva que, según ella, exige normas de utilización basadas en un equilibrio entre las entradas y las salidas.

²⁵ — Escrito de dúplica (punto 74).

73. El Gobierno neerlandés alega que las cantidades señaladas en el anexo III, apartado 2, de la Directiva, no constituyen una norma de utilización, sino que pretenden simplemente indicar el efecto que deben producir las medidas previstas por los programas de acción. Según él, varios sistemas son posibles, entre ellos el sistema MINAS.

momento estimaba que era aceptable una aplicación alternativa de la Directiva, con tal de que sus objetivos fuesen respetados.

2. Explotaciones exentas de declaración

74. El Gobierno neerlandés señala que la utilización de estiércol está limitada en los Países Bajos por las normas sobre fosfatos. Alega que dichas normas limitan la utilización de estiércol y, como consecuencia, la cantidad de nitrógeno extendida sobre la superficie de las tierras o introducida por debajo de éstas junto con los fertilizantes. Afirma que las normas aplicables a los fosfatos pueden ser fácilmente convertidas en cantidades de nitrógeno mediante la relación nitrógeno/fosfatos.

76. La Comisión recuerda que las normas aplicables a las explotaciones exentas de declaración son normas de utilización, tal y como exige la Directiva. Reprocha, no obstante, al Reino de los Países Bajos que dichas normas fijan la cantidad máxima de fosfatos que puede contener el estiércol aplicado a las tierras. La Comisión considera que la Directiva exige que las normas fijan la cantidad máxima de nitrógeno contenida en el estiércol que puede ser aplicado a las tierras.

75. El Gobierno neerlandés explica seguidamente el método que hay que utilizar para calcular, partiendo de las normas sobre pérdidas de fosfatos, la cantidad de nitrógeno aplicada a las tierras en los Países Bajos. Según este Gobierno, de tales cálculos resulta que la cantidad de nitrógeno que puede ser aplicada a las tierras dedicadas a cultivos, equivalente a 210 kg de nitrógeno por hectárea, coincide con la prevista por la Directiva para el primer programa de acción. En cambio, respecto de las tierras dedicadas a pastos, reconoce que la cantidad de nitrógeno que puede ser aplicada, 300 kg de nitrógeno por hectárea, sobrepasa el límite de 210 kg de nitrógeno por hectárea y sostiene que, a pesar de ello, no informó a la Comisión de su intención de autorizar dicha cantidad porque en aquel

77. Seguidamente, la Comisión pone en duda el sistema de conversión propuesto por el Gobierno neerlandés para calcular la cantidad de nitrógeno contenida en el estiércol que puede ser aplicado a las tierras según las normas de fosfatos neerlandesas. Afirma que este sistema no es apto para garantizar el respeto de las cantidades previstas por la Directiva. En su réplica, añade que si el Reino de los Países Bajos quiere tomarse la libertad de fijar normas que limiten el aporte de fosfatos en lugar del aporte de nitrógeno, debe al menos presentar una argumentación convincente.

78. El Gobierno neerlandés reitera su opinión de que las normas sobre fosfatos limitan el aporte de nitrógeno. Explica que de la conversión de las normas de fosfatos en normas de nitrógeno resulta que la cantidad de nitrógeno que pudo aplicarse a las tierras de cultivo, durante los años 1998 y 1999, no es incompatible con la cantidad autorizada por la Directiva para el período comprendido entre el 20 de diciembre de 1998 y el 20 de diciembre de 2002. El Gobierno neerlandés considera que la cantidad autorizada para las tierras dedicadas a pastos, que es superior al límite de 210 kg de nitrógeno por hectárea, estaba justificada por el elevado índice de absorción de nitrógeno de las tierras de pastos en los Países Bajos, así como por el paso del régimen de normas de utilización al régimen de normas sobre pérdidas.

B. *Apreciación*

79. Para el examen de este motivo, me servirá de la distinción realizada por las partes entre los dos regímenes que existen en los Países Bajos: el de las explotaciones sujetas a declaración y el de las explotaciones no sujetas a esta obligación.²⁶

80. Antes de entrar a analizar los argumentos de las partes, conviene delimitar clara-

mente el objeto del debate. Las partes se han pronunciado sobre la compatibilidad con la Directiva de las medidas neerlandesas aplicables durante el período que va de 2000 a 2003. Ahora bien, el objeto del presente procedimiento, tal como ha quedado definido en el dictamen motivado y en el recurso, se refiere a la compatibilidad con la Directiva del primer programa de acción neerlandés, que abarca el período que va desde 1995 a 1999. Las medidas para los años 2000 a 2003, que corresponderían al segundo programa de acción, no serán por lo tanto examinadas.

1. Explotaciones sujetas a declaración

81. Estas explotaciones están sometidas al régimen MINAS y a las normas sobre pérdidas que en él se establecía.

82. Ahora bien, he señalado, en el marco del tercer motivo del recurso, que tales normas de pérdidas no constituyen una adaptación válida del Derecho interno a la Directiva, que exige normas de utilización. De esta circunstancia se deduce, a mi juicio, que este cuarto motivo carece por tanto de objeto en lo que se refiere a la compatibilidad del régimen aplicable a las explotaciones sujetas a declaración con el anexo III, apartado 2, de la Directiva.

83. En efecto, la Directiva prevé, en su anexo III, apartado 1, las medidas que deben incluirse en los programas de acción

26 — El Gobierno neerlandés alega, en el punto 4 de su escrito de réplica que este motivo es inadmisibile, porque sería materialmente distinto de la imputación formulada en el dictamen motivado. A este respecto, basta con observar que el Gobierno neerlandés no indica en qué es diferente el cuarto motivo del recurso del expuesto en el dictamen motivado.

de los Estados miembros y, en el anexo III, apartado 2, el efecto que tales medidas deben tener sobre la aplicación de estiércol a las tierras. El anexo III, apartado 2, prevé que «*estas medidas* evitarán que, para cada explotación o unidad ganadera, la cantidad de estiércol aplicada a la tierra cada año [...] exceda de una cantidad por hectárea especificada [...]». ²⁷

84. El análisis de la compatibilidad de las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno a la Directiva con el anexo III, apartado 2, exige necesariamente, en mi opinión, que las medidas incluidas por los Estados miembros en sus programas de acción sean efectivamente las enumeradas en el anexo III, apartado 1, de la Directiva.

85. Así pues, dado que consideramos que el Reino de los Países Bajos, al establecer el régimen MINAS, ha incumplido su obligación de incluir en el programa de acción las medidas contempladas en el anexo III, apartado 1, me parece innecesario analizar si el régimen MINAS garantiza el respeto de los límites a la aplicación de estiércol a las tierras contenidos en el anexo III, apartado 2, de la Directiva.

2. Explotaciones exentas de declaración

86. Las normas aplicables a las explotaciones que hasta el 1 de enero de 2001 estaban

exentas de la obligación de declaración eran normas de utilización, tal y como lo exige la Directiva.

87. No obstante, la Comisión formula dos críticas contra estas normas. Por una parte, reprocha al Reino de los Países Bajos el haber fijado normas que limitan el aporte de fosfatos, cuando la Directiva exige que las normas que limiten la aplicación de fertilizantes a las tierras se refieran al nitrógeno y, por otra parte, alega que las normas establecidas en los Países Bajos permiten la aplicación a las tierras de una cantidad de estiércol que sobrepasa los límites de nitrógeno fijados por la Directiva.

88. En cuanto a la primera crítica, no comparto la opinión de la Comisión de que la Directiva exige que las medidas que limitan la aplicación de estiércol a las tierras deban necesariamente referirse al nitrógeno.

89. El anexo III, apartado 2, de la Directiva se limita a señalar que las medidas previstas en el anexo III, apartado 1, deben garantizar que la cantidad de estiércol por hectárea aplicada anualmente a las tierras, no contenga más de 170 kg de nitrógeno. La Directiva no exige que las normas mencionen expresamente la cantidad de nitrógeno que puede aplicarse a la tierra. Basta con que las medidas, cualesquiera que sean su contenido y su redacción, produzcan el efecto de limitar la aplicación de estiércol a las tierras teniendo en cuenta los límites fijados por la Directiva.

²⁷ — El subrayado es mío.

90. En cambio, si el Reino de los Países Bajos desea limitar la aplicación de estiércol a las tierras mediante normas de aporte referidas a los fosfatos, es preciso que tales normas garanticen que el límite máximo de aporte de nitrógeno establecido en el anexo III, apartado 2, sea respetado. Conviene, por consiguiente, verificar si el método de conversión propuesto por el Gobierno neerlandés puede garantizar que la cantidad de estiércol tolerada por las normas relativas a fosfatos no contenga, ni siquiera ocasionalmente,²⁸ niveles de nitrógeno prohibidos por la Directiva.

91. A este respecto, resulta obligado observar que los cálculos expuestos por el Gobierno neerlandés se basan en afirmaciones que no han sido probadas, aproximaciones y medias. Por ejemplo, dicho Gobierno no facilita ninguna prueba para demostrar que los tipos de estiércol considerados para el cálculo son los que efectivamente se utilizan en la práctica. Afirma que el estiércol que se utiliza en las tierras de cultivo presenta una proporción nitrógeno/fosfatos de 2 y que el utilizado en las tierras dedicadas a pastos presenta una proporción de 2,5 por término medio, pero una vez más, no presenta prueba alguna que permita al Tribunal de Justicia apreciar el fundamento de sus afirmaciones. Menciona una proporción nitrógeno/fosfatos respecto del estiércol utilizado en las tierras dedicadas a pastos que no es más que una media, lo cual implica necesariamente que, en algunos casos, la proporción será superior a la media y, por lo tanto, que la cantidad de nitrógeno contenida en el

estiércol que puede ser aplicado a las tierras, conforme a la legislación neerlandesa, será superior a la indicada por el Gobierno neerlandés. Por último, el cálculo propuesto por el Gobierno neerlandés se basa en la «práctica» de los explotadores agrícolas de los Países Bajos, de tal forma que ninguna norma obligatoria garantiza que los datos que se han utilizado permanezcan inmutables o que sean válidos para todas las explotaciones neerlandesas.

92. Por lo tanto, considero que el método propuesto por el Gobierno neerlandés para transformar las normas de fosfatos en normas de nitrógeno no reviste garantías suficientes para garantizar que la cantidad de estiércol permitida por las normas de fosfatos no contenga una cantidad de nitrógeno que exceda del límite marcado por la Directiva.²⁹

93. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido su obligación derivada del artículo 5, apartado 4, letra a), en relación con el anexo III, apartado 2, de garantizar que las medidas incluidas en sus programas de acción eviten que, por cada

28 — Por ejemplo, a causa de una proporción nitrógeno/fosfatos distinta de la tenida en cuenta en el momento del cálculo, por parte de los Países Bajos, de los niveles de fosfatos admisibles y de su conversión en nitrógeno.

29 — En cualquier caso, aun suponiendo que las conversiones propuestas por el Gobierno neerlandés fueran procedentes, las normas de aporte aplicables a los Países Bajos no respetan las condiciones previstas por la Directiva. En primer lugar, sobrepasan la cantidad de 210 kg permitida por el primer programa de acción. En efecto, por lo que se refiere a las tierras de cultivo, el resultado de la conversión, utilizando en todo momento las cifras propuestas, no sería de 200 kg de nitrógeno por hectárea, como pretende el Gobierno neerlandés, sino de 220 kg de nitrógeno por hectárea. En cuanto a las tierras destinadas a pastos, el propio Gobierno neerlandés admite que las cantidades autorizadas sobrepasan el límite de 210 kg de nitrógeno por hectárea.

explotación o unidad ganadera, la cantidad de estiércol aplicada a la tierra cada año, incluso por los propios animales, exceda de la cantidad prevista por la Directiva.

— normas que contemplen los procedimientos de aplicación a las tierras de fertilizantes que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable.

VI. Sobre el quinto motivo del recurso

95. Examinaremos las distintas imputaciones por este orden.

94. La Comisión reprocha al Reino de los Países Bajos el no haber incluido en su programa de acción las siguientes disposiciones que debería contener el código de buenas prácticas agrarias:

A. La inexistencia en el programa de acción neerlandés de disposiciones sobre los períodos en que no es conveniente la aplicación a las tierras de fertilizantes distintos del estiércol

— normas que contemplen los períodos en que no es conveniente la aplicación a las tierras de fertilizantes distintos del estiércol;

— normas que contemplen las condiciones de aplicación de fertilizantes a las tierras en terrenos inclinados y escarpados;

96. La Comisión recuerda que los programas de acción deben contener, conforme al anexo II de la Directiva, disposiciones que contemplen los períodos en que no es conveniente la aplicación a las tierras de fertilizantes «en la medida en que [tales disposiciones] sean pertinentes». La Comisión observa que el programa de acción neerlandés no contiene normas en lo que se refiere a los fertilizantes químicos.

— normas que contemplen las condiciones de aplicación de fertilizantes a tierras cercanas a cursos de agua, y

97. Sin embargo, la Comisión estima que dicha normativa es pertinente, en el sentido del anexo II, letra A, de la Directiva,

porque en los Países Bajos hay períodos en que la aplicación de fertilizantes es nociva y, por tanto, debe considerarse que no es conveniente.

98. El Gobierno neerlandés considera que los factores mencionados por la Comisión no son los únicos que deben ser tenidos en cuenta. Alega que en los Países Bajos no son pertinentes las disposiciones que determinan los períodos en que no es conveniente la aplicación a las tierras de fertilizantes químicos porque, gracias al régimen MINAS, los agricultores no utilizarán fertilizantes durante un período en que su aplicación, ya sea mediante extensión sobre el terreno o mediante introducción por debajo del mismo, no sea conveniente.

2. Apreciación

99. Según se deduce de los autos,³⁰ el Gobierno neerlandés se limita a afirmar que en los Países Bajos no son pertinentes las disposiciones que determinan los períodos en que la aplicación de fertilizantes a las tierras es conveniente, debido a la existencia del régimen MINAS.

100. La cuestión que se plantea consiste, pues, en saber cuáles son los elementos que deben analizarse para apreciar la pertinencia de la adopción de las medidas a las que me estoy refiriendo.

101. En mi opinión, la exigencia de pertinencia debe ponerse en relación con la parte de la disposición que establece que los códigos de buenas prácticas agrarias deben tener en cuenta «las condiciones de las distintas regiones de la Comunidad».³¹ Así pues, las medidas enumeradas en el anexo II serán o no pertinentes según las condiciones de cada región.

102. Considero que la expresión «condiciones» hace referencia, como señala la Comisión, a las condiciones naturales, geológicas y climatológicas de las distintas regiones europeas y no a las normativas nacionales de cada Estado miembro. En efecto, no cabría decir que una normativa es una «condición» de una región, sino que es «aplicable» en ella.

103. La redacción del anexo III, apartado 1, punto 3), de la Directiva refuerza esta interpretación. Esta disposición obliga a los Estados miembros a adoptar medidas relativas a la limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras *que sea compatible con las prácticas agrarias correctas*. No cita, como características de la zona vulnerable, más que factores objetivos relativos a los suelos, a su uso agrícola y a la climatología (las condiciones del suelo, el tipo de suelo, la pendiente, los usos de la tierra y las prácticas agrarias, en particular, los sistemas de rotación de cultivos, las

30 — En particular, del escrito de contestación (puntos 201 a 204).

31 — Anexo II, letra A, de la Directiva.

condiciones climáticas, de pluviosidad y de riego). Así pues, cuando la Directiva exige que se tengan en cuenta las condiciones o las características de las regiones o zonas vulnerables, se refiere a las características de los suelos o a las condiciones climatológicas de la región y no a otras condiciones que no pueden tener una incidencia física sobre la pérdida de nitratos en el agua.

104. Por lo tanto, considero que la pertinencia de las medidas contempladas en el anexo II, letra A, de la Directiva debe ser apreciada en función de las características geológicas y climatológicas de cada región.

105. Ahora bien, en el presente caso, la Comisión ha afirmado, sin que el Gobierno neerlandés la haya contradicho en este punto, que la situación climatológica en los Países Bajos se caracteriza por el hecho de que llueve mucho entre septiembre y enero. Esta circunstancia hace necesaria la fijación por parte del Estado de períodos durante los cuales no es conveniente la aplicación de fertilizantes a las tierras, con el fin de reducir la contaminación de las aguas por nitratos.

106. El Gobierno neerlandés no ha demostrado, ni tan siquiera afirmado, la existencia en su legislación, al vencimiento del plazo establecido por el dictamen motivado, de normas relativas a los períodos en que no es conveniente la aplicación de fertilizantes químicos a las tierras.

107. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido su obligación derivada del artículo 5, apartado 4, letra b), en relación con el artículo 4, apartado 1, letra a), y el anexo II, letra A, de la Directiva, al no haber adoptado tales normas.

B. La inexistencia en el programa de acción neerlandés de normas que contemplen las condiciones de aplicación de fertilizantes a las tierras en terrenos inclinados y escarpados

1. Alegaciones de las partes

108. La Comisión alega que las medidas relativas a la aplicación de fertilizantes a las tierras en terrenos inclinados y escarpados no han sido adoptadas en el plazo fijado por la Directiva, a saber, antes del 20 de diciembre de 1995.

109. El Gobierno neerlandés considera que la adopción de tales medidas no es pertinente, en el sentido de la Directiva, en los Países Bajos. A este respecto, alega, por una parte, que los Países Bajos son un país muy llano y, por otra parte, que el régimen MINAS es adecuado para fomentar el que los explotadores utilicen los fertilizantes de forma razonable en los terrenos inclinados y escarpados.

2. Apreciación

110. La Comisión sostiene que la adopción de medidas relativas a las condiciones de aplicación de los fertilizantes a las tierras en terrenos inclinados y escarpados es necesariamente pertinente. Se basa en que el anexo III, apartado 1, punto 3), letra a), de la Directiva obliga a los Estados miembros a tener en cuenta la pendiente del terreno al fijar los límites a la aplicación de fertilizantes a las tierras.

111. Me parece que no procede aceptar este argumento por dos razones.

112. Por una parte, esta interpretación equivale a vaciar de contenido la expresión «en la medida en que sean pertinentes» contenida en el anexo II, letra A, de la Directiva, al menos en lo que se refiere al punto 2. Si las medidas relativas a la aplicación de fertilizantes a las tierras en terrenos inclinados y escarpados fueran necesariamente pertinentes, hubiera sido más lógico que el legislador comunitario previese que la obligación de los Estados miembros de adoptar dichas medidas fuera incondicional, sin someterla a la condición de pertinencia.

113. Por otra parte, conviene dejar bien claro que las dos disposiciones de que se trata no tienen el mismo objeto. El anexo III obliga a tener en cuenta la pendiente del

suelo, pero no a adoptar normas que contemplen específicamente los terrenos inclinados y escarpados. El anexo II contiene normas específicas para estos últimos. Estas dos disposiciones son independientes: si en una zona vulnerable no hay terrenos inclinados o escarpados, no deberán adoptarse las medidas específicas del anexo II porque no serán pertinentes. Sin embargo, ello no impide que la pendiente del suelo sea tenida en cuenta al adoptar medidas destinadas a limitar la aplicación de fertilizantes a las tierras, conforme a lo dispuesto en el anexo III.

114. Creo que es preciso analizar si es pertinente la adopción de las medidas previstas en el anexo II, letra A, punto 2), de la Directiva, por el Reino de los Países Bajos, antes de apreciar si éste ha incumplido sus obligaciones en este punto.

115. A este respecto recuerdo que, según jurisprudencia reiterada, en el marco de un procedimiento por incumplimiento iniciado en virtud del artículo 226 CE, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento.³²

116. Por lo tanto, procede examinar si la Comisión ha aportado pruebas de la perti-

32 — Véanse, en particular, las sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. p. 1791), apartado 6; de 23 de octubre de 1997, Comisión/Países Bajos (C-157/94, Rec. p. I-3699), apartado 59, y de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia (C-166/97, Rec. p. I-1719), apartado 40.

nencia de establecer, en los Países Bajos, disposiciones relativas a la aplicación de fertilizantes a las tierras en terrenos inclinados y escarpados, es decir, de la existencia en los Países Bajos de suelos dedicados a la agricultura que puedan considerarse inclinados o escarpados en el sentido de la Directiva.

117. En el caso de autos, la Comisión se ha limitado a señalar que el porcentaje previsto en un proyecto de modificación de la ley neerlandesa le parecía insuficiente. Ahora bien, ante el silencio de la Directiva, la Comisión habría debido, a mi juicio, indicar cuál es la inclinación que deben tener los suelos para poder considerarlos inclinados o escarpados y por qué razones, y ello para que el Reino de los Países Bajos, por una parte, pueda cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva y pueda presentar debidamente su defensa y para que el Tribunal de Justicia, por otra, pueda apreciar la existencia del incumplimiento alegado.

118. La Comisión, *a fortiori*, tampoco ha aportado pruebas de la existencia en los Países Bajos de suelos dedicados a cultivos que deban considerarse inclinados o escarpados. Se ha limitado a afirmar que existen en el territorio neerlandés tierras con pendiente. Aparte del hecho de que la Comisión hace referencia a *tierras con pendiente*, mientras que la Directiva lo hace a suelos inclinados y escarpados, aquélla no presenta prueba alguna para probar la veracidad de esta afirmación.

119. Según los datos que obran en autos, el Tribunal se encuentra en la imposibilidad

de apreciar si existen en los Países Bajos suelos agrícolas que puedan considerarse inclinados y escarpados, lo cual determinaría que fuera pertinente la adopción de las medidas contempladas en el anexo II, letra A, punto 2), de la Directiva.

120. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que rechace esta imputación.

C. La inexistencia en el programa de acción neerlandés de normas que contemplen las condiciones de aplicación de fertilizantes a las tierras cercanas a cursos de agua

1. Alegaciones de las partes

121. La Comisión recuerda que el código de buenas prácticas debe contener medidas relativas a la aplicación de fertilizantes a tierras cercanas a cursos de agua. Afirma que no le han sido comunicadas las medidas adoptadas en los Países Bajos para adaptar el Derecho interno a la Directiva en este punto. Además, considera que, aun cuando estas medidas hubieran sido adoptadas, no lo habrían sido antes de la fecha prevista por la Directiva, a saber, el 20 de diciembre de 1995.

122. El Gobierno neerlandés responde que la legislación sobre esta cuestión ya existe y

que ha sido comunicada a la Comisión. Según él se trata, por una parte, de una disposición nacional³³ que prohíbe las emisiones de fertilizantes en aguas superficiales y que está en vigor desde mucho antes del 20 de diciembre de 1999 y, por otra parte, del Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, que entró en vigor el 1 de marzo de 2000. El Gobierno neerlandés considera que este Decreto no ha sido adoptado fuera de plazo, porque el plazo fijado por la Directiva expiraba el 20 de diciembre de 1999 y no el 20 de diciembre de 1995.

2. Apreciación

123. Considero que no procede aceptar los argumentos expuestos por el Gobierno neerlandés. En cuanto al primer argumento, relativo a la existencia de una disposición que contempla la prohibición de las emisiones de fertilizantes en aguas superficiales, me parece que semejante disposición no puede ser considerada como una medida relativa a la aplicación de fertilizantes a las tierras cercanas a cursos de agua, como lo exige la Directiva.

124. En cuanto al segundo argumento, relativo a la adopción del Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, baste con señalar que, aún suponiendo que las medidas del primer programa de acción pudieran ser adoptadas hasta el 20 de diciembre de 1999,

como sostiene el Gobierno neerlandés,³⁴ dicho Decreto fue aprobado con posterioridad a la fecha prevista por la Directiva. En efecto, se deduce de los autos del procedimiento³⁵ que esta ley fue aprobada el 27 de enero de 2000.

125. Propongo, pues, al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido su obligación derivada del artículo 5, apartado 4, letra b), en relación con el artículo 4, apartado 1, letra a), y con el anexo II, letra A, punto 4), de la Directiva, al no haber adoptado medidas relativas a la aplicación de fertilizantes a las tierras cercanas a cursos de agua antes del vencimiento del plazo establecido.

D. La inexistencia en el programa de acción neerlandés de normas que contemplen los procedimientos de aplicación a las tierras de fertilizantes que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable

1. Alegaciones de las partes

126. La Comisión afirma que, en la fecha de interposición del recurso, las auténticas

34 — Así pues, la Comisión entiende que la Directiva no exige que las medidas que han de ser incluidas en el primer programa de acción deban ser aprobadas antes del 20 de diciembre de 1995 y aplicadas antes del 20 de diciembre de 1999. El Gobierno neerlandés, por el contrario, alega que la Directiva exige que las medidas hayan sido incluidas en el programa de acción antes del 20 de diciembre de 1995 y aprobadas antes del 20 de diciembre de 1999.

35 — En particular, anexo 4 del escrito de duplica.

33 — Artículo 4 del Uitvoeringsbesluit.

medidas de adaptación del Derecho interno a la Directiva en relación con los fertilizantes químicos nitrogenados no le habían sido comunicadas.

127. El Gobierno neerlandés alega que tales medidas no son pertinentes debido a la existencia del régimen MINAS. Estima que los explotadores agrícolas que apliquen estiércol o fertilizantes químicos a las tierras de forma no uniforme o en proporciones inexactas, y que sobrepasen las normas aplicables en materia de pérdidas, estarán obligados al pago de un impuesto. Alega que para apreciar la «pertinencia» de las medidas previstas en el anexo II deben ser tenidos en cuenta otros factores distintos de los relativos a la geología o a la climatología, como el régimen MINAS.

128. En cualquier caso, según el Gobierno neerlandés, se encuentra en fase preparatoria una modificación de la legislación sobre el estiércol, así como medidas que contemplen específicamente la utilización de fertilizantes químicos.

2. Apreciación

129. El Gobierno neerlandés considera que las medidas objeto de debate no son pertinentes debido a la existencia del régimen MINAS. Estima que dicho régimen debe ser tenido en cuenta a la hora de apreciar la pertinencia de la adopción de

tales medidas en los Países Bajos. Ya he contestado, en relación con el primer punto de este motivo, que para apreciar si las medidas previstas en el anexo II, letra A, de la Directiva son pertinentes, sólo pueden tenerse en cuenta factores objetivos ligados a las condiciones físicas, geológicas y climatológicas del suelo. Considero, por tanto, que este argumento deber ser desechado.

130. Con respecto a las modificaciones legislativas que supuestamente se hallan en fase preparatoria, baste con recordar que, según jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado.³⁶ Ahora bien, se deduce de las afirmaciones del Gobierno neerlandés³⁷ que esas medidas legislativas relativas a los fertilizantes químicos no habían sido adoptadas aún el 11 de diciembre de 2000,³⁸ pese a que el plazo fijado en el dictamen motivado expiraba en diciembre de 1999.

131. Así pues, llego a la conclusión de que el Reino de los Países Bajos ha incumplido su obligación derivada del artículo 5, apartado 4, letra b), en relación con el artículo 4, apartado 1, letra a), y con el anexo II, letra A, punto 6), de la Directiva, al no haber adoptado medidas relativas a los procedimientos de aplicación a las

36 — Sentencias de 17 de enero de 2002, Comisión/Irlanda (C-394/00, Rec. p. I-581), apartado 12, y de 20 de junio de 2002, Comisión/Luxemburgo (C-299/01, Rec. p. I-5899), apartado 11.

37 — Escrito de contestación (puntos 225 a 228).

38 — Fecha de presentación del escrito de contestación.

tierras de fertilizantes químicos, en particular a su cuantía y uniformidad, que mantengan las pérdidas de nutrientes en las aguas a un nivel aceptable, antes del vencimiento del plazo que le había sido concedido.

B. *Apreciación*

134. El Gobierno neerlandés no pone en duda que para alcanzar los objetivos marcados por la Directiva se necesitan medidas adicionales en relación con los suelos arenosos secos. Se limita a discutir que tales medidas hubieran debido adoptarse dentro del primer programa de acción.

VII. Sobre el sexto motivo del recurso

A. *Alegaciones de las partes*

132. La Comisión afirma que, en el transcurso del procedimiento administrativo previo, el Gobierno neerlandés reconoció que la política general actual resultaba insuficiente en relación con los suelos arenosos secos y que se necesitaban medidas adicionales. La Comisión considera que se deduce de ello que tales medidas habrían debido adoptarse, conforme al artículo 5, apartado 5, de la Directiva, desde el primer programa de acción.

135. La cuestión que se plantea consiste, pues, en comprobar si el artículo 5, apartado 5, de la Directiva fija o no un plazo dentro del cual deben adoptarse las medidas adicionales que contempla.

136. El artículo 5, apartado 5, de la Directiva establece:

133. El Gobierno neerlandés considera que el artículo 5, apartado 5, de la Directiva no fija ningún plazo para la adopción de medidas adicionales o de acciones reforzadas. Alega que tales medidas adicionales entrarán en vigor dentro del plazo fijado por la Directiva, a saber, en 2003.

«[...] los Estados miembros tomarán todas aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, al inicio o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción, se observare que las medidas mencionadas en el apartado 4 no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1 [...]».

137. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición de Derecho comunitario ha de tenerse en cuenta no sólo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos que pretende alcanzar la normativa de que forma parte.³⁹

138. La Directiva pretende reducir la contaminación de las aguas causada por los nitratos de origen agrario, y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase.⁴⁰ Para ello, fija un calendario preciso para la elaboración y la puesta en marcha de los programas de acción.⁴¹ Prevé, además, la elaboración de programas de control para evaluar la eficacia de los programas de acción.⁴² Por último, la Directiva prevé que los Estados miembros examinen nuevamente y, en su caso, revisen sus programas de acción, incluidas las medidas adicionales, al menos cada cuatro años.⁴³

139. De dichos artículos, así como de los objetivos de la Directiva, se deduce, a mi juicio, que las medidas a las que hace

referencia esta disposición deben ser adoptadas desde el momento en que se comprueba su necesidad. La interpretación contraria equivaldría a considerar que la Directiva autoriza a los Estados miembros a aplicar normativas que ni evitan ni actúan preventivamente contra la contaminación de las aguas por nitratos. Todo el efecto útil de la Directiva quedaría por tanto comprometido. En mi opinión, la Directiva sería incoherente si, por una parte, fijara plazos estrictos para la adopción de las medidas contempladas en el artículo 5, apartado 4, y previera el control de la eficacia de los programas de acción y su eventual revisión y, por otra parte, permitiera que se siguiesen contaminando las aguas porque no se han adoptado medidas adicionales.

140. Ello permite concluir que, en el caso de que ya desde el principio se observase que las medidas contempladas en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva, no serían suficientes para alcanzar los objetivos de la Directiva, dichas medidas adicionales deberían ser adoptadas desde el primer programa de acción.⁴⁴

141. Ahora bien, según se deduce de los autos,⁴⁵ el Reino de los Países Bajos ha

39 — Véanse las sentencias de 21 de febrero de 1984, *St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik* (337/82, Rec. p. 1051), apartado 10; de 19 de septiembre de 2000, *Alemania/Comisión* (C-156/98, Rec. p. I-6857), apartado 50, y de 14 de marzo de 2002, *Comisión/Alemania*, antes citada, apartado 39.

40 — Artículo 1.

41 — Artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva.

42 — *Ibidem*, apartado 6.

43 — *Ibidem*, apartado 7.

44 — Solamente cuando la necesidad de adoptar medidas adicionales resulte de la experiencia adquirida durante la ejecución de los programas de acción, podrán dichas medidas ser incluidas en los programas de acción posteriores. Pero, aún en ese caso, me parece que los Estados miembros no serán libres de elegir en qué programa de acción serán incluidas las medidas adicionales y que deberán incluirlas en el primer programa de acción aprobado tras comprobarse su necesidad.

45 — Escrito del Ministro de Agricultura, Pesca y Patrimonio Nacional de 6 de octubre de 1995 relativo a la política sobre fertilizantes y amoníaco (p. 15) y respuesta del Gobierno neerlandés al escrito de requerimiento (p. 2).

sido consciente desde el principio de la necesidad de adoptar tales medidas adicionales en relación con los suelos arenosos secos. Es notorio, sin embargo, que dichas medidas no se incluyeron en el primer programa de acción.

VIII. Costas

142. Propongo, pues, al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido su obligación derivada del artículo 5, apartado 5, de la Directiva, al no haber incluido en su programa de acción medidas adicionales o acciones reforzadas en relación con los suelos arenosos secos.

143. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Reino de los Países Bajos, y al no prosperar las alegaciones de éste, procede condenarle en costas.

IX. Conclusión

144. Por las razones anteriormente expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que el Reino de los Países Bajos 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 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir las obligaciones derivadas del artículo 5, apartado 4, en relación con el anexo III, apartado 1, puntos 2) y 3), y apartado 2, así como del artículo 4, apartado 1, letra a), en relación con el anexo II, letra A, puntos 1), 4) y 6), y del artículo 5, apartado 5, de la Directiva.

- 2) Desestime el recurso de la Comisión en cuanto a la pretensión de que se declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 5, apartado 4, letra b), en relación con el artículo 4, apartado 1, letra a) y con el anexo II, letra A, punto 2), de dicha Directiva, basada en la alegación de que el Reino de los Países Bajos no incluyó en su programa de acción normas que contemplen las condiciones de aplicación de fertilizantes a las tierras en terrenos inclinados y escarpados.
- 3) Condene en costas al Reino de los Países Bajos.