

C-322/00 ,Commission v. Kingdom of the Netherlands

ECJ 02-10-2003, ECR [2003] 0000

The Netherlands' loss-based system to limit phosphate and nitrate pollution from agriculture is not in line with 1991 Directive concerning the protection of water against pollution caused by nitrates from agricultural sources. Netherlands should also set maximum manure application levels per hectare rather than an averaged national one in order to comply with the directive.

Sector(s): Water

BELANGRIJKE JURIDISCHE KENNISGEVING Op de informatie op deze site is verklaring van afwijzing van aansprakelijkheid en een verklaring inzake het auteursrecht van toepassing.

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

2 oktober 2003 (1)

Niet-nakoming - Richtlijn 91/676/EEG - Bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen - Artikel 5, leden 4 en 5, en bijlagen II.A.1, 2, 4 en 6, en III.1.2, III.1.3 en III.2 - Capaciteit van tanks voor opslag van dierlijke mest - Beperking van op of in de bodem brengen van meststoffen gebaseerd op balans tussen te verwachten stikstofbehoeften van planten en stikstoftoevoer naar gewassen uit bodem en bemesting - Waarborg dat per jaar op of in bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt - Voorschriften in code van goede landbouwpraktijken aangaande perioden, voorwaarden en methoden voor op of in de bodem brengen van meststoffen - Verplichting om alle noodzakelijke aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen

In zaak C-322/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Valero Jordana en C. van der Hauwaert als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door J. G. M. van Bakel als gemachtigde,

verweerder,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet de noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen als bedoeld in artikel 4, artikel 5, leden 4 en 5, bijlage II.A.1, 2, 4 en 6, en bijlage III.1.2, III.1.3 en III.2 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet, kamerpresident, C. Gulmann, V. Skouris, F. Macken (rapporteur) en N. Colneric, rechters,

advocaat-generaal: P. LÈger,

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 20 juni 2002, waarbij de Commissie werd vertegenwoordigd door G. Valero Jordana en H. van Vliet als gemachtigde, en het Koninkrijk der Nederlanden door J. G. M. van Bakel en H. G. Sevenster als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 november 2002,

het navolgende

Arrest

1.

Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 30 augustus 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 226 EG verzocht vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet de noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen als bedoeld in artikel 4, artikel 5, leden 4 en 5, bijlage II.A.1, 2, 4 en 6, en bijlage III.1.2, III.1.3 en III.2 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1; hierna: richtlijn), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

2.

Artikel 3, leden 1, 2 en 5, van de richtlijn luidt als volgt:

1. De lidstaten stellen volgens de criteria van bijlage I vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.

2. De lidstaten wijzen binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wateren en die tot verontreiniging bijdragen als kwetsbare zones aan. Zij doen binnen zes maanden mededeling van deze eerste aanwijzing aan de Commissie.

[...]

5. De lidstaten zijn ontheven van de verplichting specifieke kwetsbare zones te bepalen, indien zij overeenkomstig deze richtlijn actieprogramma's als bedoeld in artikel 5 opstellen en op hun gehele grondgebied toepassen.

3.

Overeenkomstig artikel 4, lid 1, sub a, van de richtlijn stellen de lidstaten teneinde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau te bieden tegen verontreiniging, binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn een code of codes van goede landbouwpraktijken op, door de landbouwers vrijwillig in acht te nemen, waarin ten minste bepalingen omtrent de in bijlage II.A bij deze richtlijn vermelde punten zijn opgenomen.

4.

Artikel 5 van de richtlijn bepaalt:

1. Binnen twee jaar na de in artikel 3, lid 2, bedoelde eerste aanwijzing of binnen ÈÈn jaar na elke in artikel 3, lid 4, bedoelde aanvullende aanwijzing dienen de lidstaten ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones.

2. Een actieprogramma kan betrekking hebben op alle kwetsbare zones op het grondgebied van een lidstaat of er kunnen, indien de lidstaten zulks passend achten, verschillende programma's worden vastgesteld voor verschillende kwetsbare zones of gedeelten daarvan.

3. In de actieprogramma's wordt rekening gehouden met

a) de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, hoofdzakelijk wat betreft de respectieve bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen;

b) de milieumomstandigheden in de desbetreffende gebieden van de betrokken lidstaat.

4. De actieprogramma's worden binnen vier jaar na opstelling uitgevoerd en bestaan uit de volgende verplichte maatregelen:

a) de maatregelen van bijlage III;

b) de maatregelen die de lidstaten hebben voorgeschreven in de overeenkomstig artikel 4 opgestelde code(s) van goede landbouwpraktijken, met uitzondering van de maatregelen welke zijn vervangen door die van bijlage III.

5. De lidstaten treffen bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen.

6. [...]

7. De lidstaten bezien hun actieprogramma's, met inbegrip van de eventueel krachtens lid 5 genomen aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar opnieuw en herzien deze zo nodig. Zij stellen de Commissie in kennis van wijzigingen in de actieprogramma's.

5.

Bijlage II bij de richtlijn, getiteld Code(s) van goede landbouwpraktijken, bepaalt onder A:

In een code of codes van goede landbouwpraktijken ter vermindering van verontreiniging door nitraten en waarin rekening wordt gehouden met de omstandigheden in de verschillende regio's in de Gemeenschap behoren voorschriften te zijn opgenomen aangaande de volgende aspecten, voorzover zij relevant zijn:

1. de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van een meststof;

2. het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen;

[...]

4. de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van een meststof in de nabijheid van waterlopen;

[...]

6. methoden voor het op of in de bodem brengen van zowel kunstmest als dierlijke mest, inclusief hoeveelheid en gelijkmatigheid van de verspreiding, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden.

6.

Bijlage III bij de richtlijn, met als opschrift Maatregelen die in actieprogramma's als bedoeld in artikel 5, lid 4, sub a, moeten worden opgenomen, is als volgt geformuleerd:

1. Deze maatregelen behelzen voorschriften betreffende:

1) de periodes waarin het op of in de bodem brengen van bepaalde soorten meststoffen verboden is;

2) de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest; deze moet groter zijn dan die welke vereist is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest in de betrokken kwetsbare zone verboden is, behalve wanneer ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden aangetoond dat elke hoeveelheid mest boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd;

3) beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen overeenkomstig de goede landbouwpraktijken en rekening houdend met de kenmerken van de betrokken kwetsbare zone, met name:

- a) bodemgesteldheid, grondsoort en schuine van hellingen;
- b) klimaatomstandigheden, neerslag en irrigatie;
- c) landgebruik en landbouwpraktijken, waaronder vruchtwisselingsystemen,

en gebaseerd op een balans tussen:

i) de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen,

en

ii) de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting die overeenkomt met:

- de hoeveelheid stikstof die in de bodem aanwezig is op het moment dat het gewas begint het in significante mate te gebruiken (aanwezige hoeveelheden aan het eind van de winter);
- de toevoer van stikstof door de nettomineralisatie van de voorraden organische stikstof in de bodem;
- toevoeging van stikstofverbindingen uit dierlijke mest;
- toevoeging van stikstofverbindingen uit kunstmest en andere meststoffen.

2. Deze maatregelen moeten waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt opgebracht, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt.

Deze bepaalde hoeveelheid per hectare is de hoeveelheid mest die 170 kg N bevat. De lidstaten mogen evenwel:

a) voor het eerste actieprogramma van vier jaar een maximaal 210 kg N bevattende hoeveelheid dierlijke mest toestaan;

b) gedurende en na het eerste actieprogramma van vier jaar andere hoeveelheden dan de bovengenoemde vaststellen. Deze hoeveelheden moeten zodanig worden vastgesteld dat geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de in artikel 1 genoemde doelstellingen, en zij moeten worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria, bijvoorbeeld:

- lange groeiperiodes;
- gewassen met hoge stikstofopname;
- hoge nettoneerslag in de kwetsbare zone;
- bodems met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen.

Indien een lidstaat krachtens dit punt b een andere hoeveelheid toestaat, doet hij daarvan mededeling aan de Commissie, die de motivering volgens de procedure van artikel 9 bestudeert.

[...]

7.

Volgens artikel 12 van de richtlijn moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om binnen een termijn van twee jaar vanaf de kennisgeving eraan te voldoen. Aangezien de lidstaten op 19 december 1991 in kennis zijn gesteld van de richtlijn, hadden zij die op uiterlijk 19 december 1993 in hun nationale rechtsorde moeten omzetten.

Bepalingen van nationaal recht

8.

De Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot mest en mineralen is gericht op het beheersen van de dierlijke mestproductie en bestaat uit twee systemen. Het eerste regelt het milieuverantwoord gebruik van meststoffen, het tweede de maximale productie van dierlijke meststoffen.

9.

Het eerste van deze twee systemen, het enige dat in casu aan de orde is, is gebaseerd op mineralenheffingen, Mineralenaangiftesysteem geheten (hierna: Minas).

10.

De krachtens Minas geldende rechten en verplichtingen zijn geregeld in de artikelen 14 tot en met 54 van de wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten (Stb. 1986, 590), zoals gewijzigd bij wet van 16 september 1999 (Stb. 1999, 406; hierna: Meststoffenwet).

11.

Minas reguleert het gebruik van meststoffen door de toepassing van verliesnormen. Doel van Minas is de verliezen van stikstof en fosfaat vanuit landbouwbedrijven naar het milieu te verminderen. Om dit doel te bereiken verplicht Minas de agrariër geen verliezen van stikstof en fosfaat te veroorzaken die schadelijk voor het milieu zijn.

12.

Minas is gebaseerd op het idee van een evenwichtig gebruik van stikstof en van fosfaten door de agrariërs. De fosfaat- en stikstofinput mag niet groter zijn dan de output van deze mineralen, plus een toegestaan verlies. Het toegestane verlies wordt bepaald door de in de Meststoffenwet neergelegde verliesnormen voor stikstof en fosfaten, welke uit milieuoverwegingen zijn vastgesteld.

13.

Indien de aanvoer van stikstof en fosfaten op een bedrijf in zoverre groter is dan de afvoer van deze mineralen dat de bij wet voorziene verliesnormen worden overschreden, moet de agrariër een heffing betalen. Minas ziet zowel op het gebruik van dierlijke mest als op het gebruik van andere organische meststoffen en kunstmest.

14.

De artikelen 14 tot en met 21 van hoofdstuk IV van de Meststoffenwet regelen de forfaitaire mineralenheffingen. De artikelen 14, 15, 16 en 18 luiden als volgt:

Artikel 14

1. Ter zake van het aanvoeren van meststoffen of het produceren van dierlijke meststoffen worden onder de naam forfaitaire mineralenheffingen regulerende heffingen geheven van iedere persoon of rechtspersoon die en ieder samenwerkingsverband van personen of rechtspersonen dat een bedrijf voert.

[...]

Artikel 15

1. Er wordt een heffing geheven naar de belastbare hoeveelheid meststoffen in een kalenderjaar uitgedrukt in kilogrammen fosfaat.

2. Er wordt een heffing geheven naar de belastbare hoeveelheid meststoffen in een kalenderjaar uitgedrukt in kilogrammen stikstof.

Artikel 16

De belastbare hoeveelheid meststoffen wordt bepaald door [...] bij elkaar op te tellen [...] de hoeveelheid aangevoerde meststoffen [en] de hoeveelheid geproduceerde dierlijke meststoffen en [deze] hoeveelheid te verminderen met:

- a. de hoeveelheid afgevoerde dierlijke meststoffen,
- b. de opname van meststoffen door het gewas, en
- c. het toelaatbare verlies van meststoffen [...].

Artikel 18

De opname van meststoffen door het gewas, bedoeld in artikel 16, sub b, is per hectare van de gemiddeld in het desbetreffende kalenderjaar tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond:

- 65 kilogram fosfaat, onderscheidenlijk 300 kilogram stikstof voor grasland;
- 50 kilogram fosfaat, onderscheidenlijk 125 kilogram stikstof voor bouwland.

15.

Artikel 19 van de Meststoffenwet omschrijft de verliesnormen. Deze normen worden volgens een in de wet vastgelegd traject geleidelijk aangescherpt.

16.

Ingevolge de voor het onderhavige beroep relevante versie van artikel 20, lid 1, van de Meststoffenwet, bedroeg het tarief van de heffing 1,50 NLG per kilogram stikstof.

17.

De artikelen 22 tot en met 28 van de Meststoffenwet gaven soortgelijke voorschriften betreffende de verfijnde mineralenheffingen.

18.

Bijlage D bij de Meststoffenwet vermeldt limitatief, welke aan- en afvoerposten moeten worden meegenomen bij het bepalen van de belastbare hoeveelheid stikstof en fosfaat. De hoeveelheden stikstof en fosfaat in de aan- en afgevoerde meststoffen worden bepaald op basis van gewichten en werkelijke stikstof- en fosfaatgehalten in deze meststoffen. Voor de aan- en afvoer van dierlijke meststoffen gelden zware administratieve verplichtingen.

19.

Ingevolge de artikelen 38 tot en met 40 van de Meststoffenwet waren bepaalde bedrijven tot 1 januari 2001 vrijgesteld van de bovenbedoelde heffingen en derhalve van aangifte (hierna: vrijgestelde bedrijven). Het betrof bepaalde akker- en tuinbouwbedrijven alsmede veehouderijen die een extensieve veebezetting van minder dan 2,5 grootvee-eenheden per hectare hebben en een beperkte hoeveelheid meststoffen aanvoeren (voor 1998 en 1999: 120 kg fosfaat per hectare grasland, 100 kg fosfaat per hectare bouwland). Indien deze aanvoernormen werden overschreden, waren deze bedrijven van rechtswege alsnog aangifteplichtig.

Precontentieuze procedure

20.

Bij brief van 5 januari 1994 hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van hun voornemen om van artikel 3, lid 5, van de richtlijn gebruik te maken en dus de in artikel 5 bedoelde actieprogramma's op te stellen en op het gehele Nederlandse grondgebied toe te passen.

21.

Bij brief van 16 december 1997 hebben de Nederlandse autoriteiten een dergelijk actieprogramma ingediend. Volgens deze brief en de daarbij gevoegde tekst van het Nederlandse actieprogramma, omvatte dit een hele reeks regelingen tot omzetting van de richtlijn.

22.

Bij brief van 11 juni 1998 deelden de Nederlandse autoriteiten de Commissie echter mee dat het actieprogramma voor de droge zandgronden pas herfst 1998 gereed zou zijn.

23.

Bij brief van 9 juli 1998 antwoordde de Commissie dat men bezig was het Nederlandse actieprogramma te beoordelen en dat een nieuwe beoordeling zou plaatsvinden wanneer de maatregelen betreffende de droge zandgronden gereed zijn.

24.

Bij brief van 17 juli 1998 aan de Commissie gaven de Nederlandse autoriteiten een uiteenzetting over de benadering die zij hadden gekozen om de verschillende onderdelen van de richtlijn te behandelen en kondigden zij aan dat maatregelen zouden worden getroffen om de Nederlandse regeling in overeenstemming met de richtlijn te brengen.

25.

Na de Nederlandse omzettingsmaatregelen te hebben onderzocht was de Commissie van mening dat het Koninkrijk der Nederlanden niet had voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens:

- artikel 5, lid 4, sub a, van de richtlijn juncto bijlage III.1.2, III.1.3 en III.2 daarbij;
- artikel 5, lid 4, sub b, van deze richtlijn juncto bijlage II.A.1, 2, 4 en 6, daarbij, en
- artikel 5, lid 5, van deze richtlijn.

26.

Derhalve maande de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden bij brief van 29 september 1998 aan om binnen een termijn van twee maanden zijn opmerkingen hierover te maken.

27.

Bij brief van 8 oktober 1998 zonden de Nederlandse autoriteiten de Commissie overeenkomstig artikel 12, leden 1 en 3, van de richtlijn de lijst alsmede de tekst van de nationale bepalingen die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied hebben vastgesteld. Zij hebben voorts bij brief van 7 december 1998 de aanmaningsbrief beantwoord en dit antwoord nadien aangevuld met een ontwerp tot wijziging van de Meststoffenwet, dat op 4 april 1999 aan de Commissie is meegedeeld.

28.

Daar de Commissie geen genoegen kon nemen met het antwoord van de Nederlandse autoriteiten, heeft zij bij brief van 3 augustus 1999 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij het Koninkrijk der Nederlanden verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden vanaf de kennisgeving van dit advies aan de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te voldoen.

29.

De Nederlandse autoriteiten verzochten bij brief van 28 september 1999 om een uitstel van twee maanden voor de beantwoording van het met redenen omklede advies. Bij brief van 6 december 1999 gaven zij antwoord op dit advies.

30.

De Commissie betoogt in repliek dat zij voor de onderhavige procedure aanvaardde dat de aan het Koninkrijk der Nederlanden verweten niet-nakoming zou worden beoordeeld op het tijdstip van het antwoord van laatstgenoemde op het met redenen omklede advies, te weten 6 december 1999. Deze datum dient bijgevolg voor

de onderhavige procedure als het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn te worden beschouwd.

31.

Aangezien de Commissie geen genoegen kon nemen met het antwoord van de Nederlandse autoriteiten op het met redenen omklede advies, heeft zij besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Het beroep

32.

De Commissie heeft tot staving van haar beroep zes middelen aangevoerd. Zij heeft echter ter terechtzitting afgezien van haar tweede middel, dat dus niet meer behoeft te worden onderzocht.

33.

Alvorens de andere middelen te onderzoeken, moet vooraf aan het in de richtlijn voorgeschreven verplichte normtraject worden herinnerd.

34.

Blijkens de artikelen 3, leden 1 en 2, en 5 van de richtlijn juncto bijlage III daarbij, moeten de lidstaten onder meer aan de volgende verplichtingen voldoen:

- vaststellen welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed of zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn achterwege blijven, niet alleen voor het water dat voor drinkwater is bestemd, maar voor al het oppervlaktewater en het grondwater dat meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten (artikel 3, lid 1, juncto bijlage I);
- uiterlijk 20 december 1993 als kwetsbare zones aanwijzen: alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in wateren die overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de richtlijn zijn geïdentificeerd als wateren die door verontreiniging worden of zouden kunnen worden beïnvloed (artikel 3, lid 2); of kiezen voor het opstellen van de in artikel 5 van de richtlijn bedoelde actieprogramma's en deze op hun gehele grondgebied toepassen (artikel 3, lid 5);
- uiterlijk 20 december 1993 een code of codes van goede landbouwpraktijken opstellen (artikel 4, lid 1);
- uiterlijk 20 december 1995 het eerste vierjarige actieprogramma opstellen gericht op het verminderen van de vervuiling van water door nitraten en het voorkomen van verdere verontreiniging van die aard (artikel 5). Op 20 december 1995 moeten alle in bijlage III genoemde maatregelen in beginsel zijn vastgesteld, en
- uiterlijk 20 december 1999 het tweede vierjarige actieprogramma opstellen.

Eerste middel: schending van artikel 5, lid 4, sub a, van de richtlijn juncto bijlage III.1.2 daarbij

Argumenten van partijen

35.

Met haar eerste middel verwijt de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden dat het in zijn actieprogramma geen dwingende voorschriften heeft opgenomen, op grond waarvan in elk bedrijf of veehouderij de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest groter moet zijn dan die welke nodig is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest in Nederland verboden is. In dit verband doet niet ter zake dat de opslagcapaciteit op nationaal of regionaal niveau of per sector globaal voldoende blijkt, omdat enkel de opslagcapaciteit op elk bedrijf van belang is.

36.

De Commissie voegt daaraan toe dat de Nederlandse autoriteiten pas nadat zij de minimumopslagcapaciteit op bedrijven in dwingende regels hebben neergelegd, per geval aan bedrijven die hebben aangetoond dat zij het overschot aan dierlijke mest op onschadelijke wijze zullen verwijderen, overeenkomstig bijlage III.1.2, in fine, bij de richtlijn kunnen toestaan dat zij over een geringere opslagcapaciteit beschikken.

37.

De Nederlandse autoriteiten hebben in hun antwoord op het met redenen omklede advies hoe dan ook erkend dat hun wettelijke regeling niet voldeed aan artikel 5, lid 4, sub a, van de richtlijn juncto bijlage III.1.2 daarbij, waar zij aankondigen dat een nieuw artikel in de Meststoffenwet zal worden ingevoegd om als rechtsgrondslag te dienen voor de vaststelling van een Algemene Maatregel van Bestuur op grond waarvan bedrijven over een minimumopslagcapaciteit voor een periode van zes maanden moeten beschikken. Deze wijziging van de Meststoffenwet en de vaststelling van deze Algemene Maatregel van Bestuur hadden op 6 december 1999 echter nog niet plaatsgevonden.

38.

De Nederlandse regering betoogt onder verwijzing naar het Nederlandse systeem voor het beheer van mestoverschotten, dat er op nationaal niveau aanzienlijk meer opslagcapaciteit voor dierlijke mest beschikbaar is dan vereist is voor het opslaan van deze mest in de langste periode waarin het verboden is mest op of in de bodem te brengen, welke in Nederland tussen 1 september en 1 februari ligt, dat wil zeggen een periode van vijf maanden. Voorts is de totale productie van dierlijke mest gedaald door maatregelen die tot gevolg hadden dat de veestapel verkleinde en de mestproductie per dier afnam. Bovendien, hoe meer dierlijke mest van het bedrijf wordt afgevoerd, hoe minder kans op een heffing in het kader van Minas. Ten slotte volgt rechtstreeks uit de toepassing van het samenstel van de nationale regels op dit gebied dat de dierlijke mest die niet op het bedrijf kan worden gebruikt of opgeslagen, op voor het milieu onschadelijke wijze van de landbouwbedrijven worden afgevoerd.

39.

De Nederlandse regering betwist de stelling van de Commissie dat de capaciteit van de opslagtanks ter uitvoering van artikel 5, lid 4, sub a, en bijlage III.1.2 van de richtlijn, uitsluitend bij een uitdrukkelijke, afzonderlijke en autonome wettelijke maatregel moet worden geregeld. Zij betoogt dat er in Nederland dwingende rechtsvoorschriften bestaan die een juiste uitvoering van de richtlijn garanderen wat de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest betreft.

40.

De Nederlandse regering komt derhalve tot de slotsom dat Nederland op 6 december 1999 reeds over de vereiste opslagcapaciteit voor dierlijke mest beschikte en dat de geldende Nederlandse regeling het door de richtlijn beoogde effect had. Betreffende het voorstel tot wetwijziging waarvan de Commissie gedurende de precontentieuze procedure in kennis is gesteld, verklaart deze regering dat zij ervoor heeft gekozen om voor de toekomst een ander beleid te voeren, gericht op bewustmaking van de veehouders van hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de opslagcapaciteit van de op hun bedrijf geproduceerde dierlijke mest. Zij preciseert dat de wijziging van de Meststoffenwet in december 2000 is vastgesteld en bekendgemaakt, en bij brief van 22 maart 2001 aan de Commissie is meegedeeld, en dat een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van deze wet, waarin de veehouders verplicht worden gesteld over een opslagcapaciteit voor een hoeveelheid dierlijke mest van zes maanden te beschikken, behalve indien zij aantonen dat de meststoffen die zij niet kunnen opslaan op voor het milieu onschadelijke wijze zullen worden afgevoerd, in de tweede helft van 2001 in werking zou treden.

Beoordeling door het Hof

41.

De richtlijn heeft tot doel de instrumenten te creëren die noodzakelijk zijn om in de Gemeenschap de bescherming van de wateren tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te waarborgen (zie arresten van 29 april 1999, *Standley e.a.*, C-293/97, Jurispr. blz. I-2603, punt 39, en 14 maart 2002, *Commissie/Duitsland*, C-161/00, Jurispr. blz. I-2753, punt 42).

42.

Zo dienen de lidstaten uit hoofde van de richtlijn de kwetsbare zones aan te wijzen (artikel 3), de goede landbouwpraktijken te bevorderen (artikel 4), en met name actieprogramma's op te stellen en uit te voeren om de waterverontreiniging door stikstofverbindingen in de kwetsbare zones te verminderen (artikel 5).

43.

Zoals blijkt uit de elfde overweging van de considerans van de richtlijn, dienen die actieprogramma's maatregelen te omvatten om het op de bodem brengen van alle stikstof bevattende meststoffen te beperken en om in het bijzonder specifieke grenswaarden voor het op of in de bodem brengen van dierlijke mest vast te stellen.

44.

Volgens artikel 5, lid 4, sub a, van de richtlijn moeten deze actieprogramma's, die door de lidstaten moeten worden uitgevoerd, bepaalde in bijlage III bij deze richtlijn bedoelde verplichte maatregelen omvatten.

45.

Deze verplichte maatregelen moeten overeenkomstig bijlage III.1.2 bij de richtlijn onder andere voorschriften behelzen betreffende de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest. Blijkens dit voorschrift moet deze capaciteit groter zijn dan die welke vereist is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest in de betrokken kwetsbare zone verboden is, behalve wanneer ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden aangetoond dat elke hoeveelheid mest boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd.

46.

Dat de richtlijn de lidstaten een zekere speelruimte laat ten aanzien van de precieze uitvoeringsmodaliteiten voor dit voorschrift, neemt niet weg dat de doelstellingen van de richtlijn, met name te waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt opgebracht, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt, door de lidstaten moeten worden gëferbiedigd.

47.

Zoals de Commissie heeft opgemerkt, moet het laatste zinsdeel van bijlage III.1.2 bij de richtlijn derhalve aldus worden uitgelegd, dat daarmee de lidstaten niet de mogelijkheid wordt geboden om af te wijken van hun verplichting op grond van de richtlijn om de dwingende wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen vast te stellen inzake de opslagcapaciteit van dierlijke mest op de bedrijven, maar dat zij enkel per geval aan bepaalde bedrijven mogen toestaan om van de bij deze maatregelen vastgestelde minimumnorm af te wijken, voorzover is aangetoond dat de dierlijke mest die niet op het bedrijf kan worden opgeslagen, op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden afgevoerd.

48.

Daaruit volgt dat de stelling van de Nederlandse regering, dat de richtlijn de lidstaten niet verplicht om een dwingende regeling vast te stellen om aan de vereisten van bijlage III.1.2 bij de richtlijn te voldoen, niet kan worden aanvaard. Met onvolledige regelingen wordt niet voldaan aan de op de lidstaat rustende verplichting om een actieprogramma op te stellen dat verplichte maatregelen omvat ter verwezenlijking van de specifieke doelstellingen van de richtlijn in dit verband (zie in die zin arrest van 8 maart 2001, Commissie/Frankrijk, C-266/99, Jurispr. blz. I-1981, punt 30).

49.

Ook om aan te tonen dat de dierlijke mestoverschotten op voor het milieu onschadelijke wijze zijn afgevoerd in de zin van deze bepaling, kan niet worden volstaan met de vaststelling dat aan een agrariër die niet aan deze laatste voorwaarde voldoet, een heffing uit hoofde van Minas kan worden opgelegd. Het opleggen van een

dergelijke heffing kan de niet-naleving van de bij de richtlijn opgelegde verplichting niet verhelpen, en bewijst intengedeel dat de waterverontreiniging die de richtlijn juist probeert te voorkomen, zich reeds heeft voorgedaan.

50.

Betreffende het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet en de vaststelling van een Algemene Maatregel van Bestuur inzake de opslagcapaciteit voor dierlijke mest, zij eraan herinnerd dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie arresten van 8 november 2001, Commissie/Italië, C-127/99, Jurispr. blz. I-8305, punt 38, en 16 januari 2003, Commissie/België, C-122/02, Jurispr. blz. I-833, punt 11).

51.

Aangezien de door de Nederlandse regering aangekondigde Algemene Maatregel van Bestuur niet vóór het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn is vastgesteld, behoeft niet te worden onderzocht of deze een geldige uitvoering van de uit bijlage III.1.2 bij de richtlijn voortvloeiende verplichtingen kan vormen.

52.

In die omstandigheden is het eerst middel van de Commissie gegrond.

Derde middel: schending van artikel 5, lid 4, sub a, van de richtlijn juncto bijlage III.1.3 daarbij

53.

Met haar derde middel betoogt de Commissie dat het Nederlandse actieprogramma geen voorschriften bevat betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen, gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen enerzijds en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting anderzijds. Dit middel is opgesplitst in vijf onderdelen, te weten:

- de onverenigbaarheid met de richtlijn van een op verliesnormen gebaseerd systeem;
- het te hoge niveau waarop de verliesnormen zijn vastgesteld;
- de onverenigbaarheid met de richtlijn van het bedrag van de regulerende mineralenheffingen;
- het buiten beschouwing laten van de nettomineralisatie van de hoeveelheden organische stikstof in de bodem, en
- het buiten beschouwing laten van de stikstoftoevoer door stikstoffixerende bodemorganismen.

Onverenigbaarheid met de richtlijn van verliesnormen, van de hoogte waarop zij zijn vastgesteld, en van het bedrag van de in geval van overschrijding van die normen verschuldigde heffingen

- Argumenten van partijen

54.

Met het eerste onderdeel van het derde middel betoogt de Commissie dat de richtlijn vereist dat in de actieprogramma's voorschriften zijn opgenomen betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen. Deze voorschriften moeten volgens de Commissie aanvoer- of gebruiksnormen bevatten, dat wil zeggen normen tot vaststelling van de maximumhoeveelheden meststoffen die op of in de bodem mogen worden gebracht. Deze maximumhoeveelheden moeten op zodanige niveaus worden vastgesteld dat een balans tussen stikstofinput en -output wordt verzekerd.

55.

Volgens de Commissie is de Nederlandse regeling onverenigbaar met de richtlijn omdat zij niet dergelijke gebruiksnormen, maar verliesnormen bevat. De agrariërs zijn volgens Minas verplicht de hoeveelheid op het bedrijf aangevoerde mineralen en de hoeveelheid van het bedrijf afgevoerde mineralen aan te geven, en het verschil tussen de twee waarden (het verlies) mag bepaalde grenzen niet overschrijden, tenzij de agrariër bereid is een heffing te betalen.

56.

De Commissie betoogt dat Minas in wezen een boekhoudsysteem is op het niveau van het landbouwbedrijf, terwijl de richtlijn op gebruiksnormen is gebaseerd die perceelsgewijs moeten worden ingevuld, rekening gehouden met bijvoorbeeld de aard van de gewassen en van de bodem.

57.

Met het tweede onderdeel van het derde middel, betreffende het niveau waarop de verliesnormen zijn vastgesteld, meent de Commissie dat de verliesnormen, indien zij al door de richtlijn zouden zijn toegelaten, op een te hoog niveau zijn vastgesteld. Zij staan een aanzienlijk verschil toe tussen de input en output, zonder dat een sanctie in de vorm van een heffing wordt toegepast. De in het vooruitzicht gestelde wijziging van de Meststoffenwet zou het niveau van de toegestane verliezen verlagen, doch op onvoldoende wijze.

58.

Met het derde onderdeel van het derde middel, betreffende de in geval van overschrijding van de verliesnormen verschuldigde heffingen, ten slotte betoogt de Commissie dat het bereiken van een balans tussen te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen en stikstoftoevoer uit bodem en uit bemesting niet is gewaarborgd, omdat een landbouwer kan besluiten de heffing te betalen in plaats van zich te houden aan de vastgestelde normen. Gedurende het eerste vierjarige actieprogramma waren de heffingen niet hoog genoeg om naleving van de voorschriften van de richtlijn te verzekeren, en op 6 december 1999 ging er geen enkele effectieve verbodswerking van deze heffingen uit. De Commissie vermeldt dat zij van de betrokken Nederlandse landbouwsectoren informatie heeft verkregen waaruit blijkt dat ten minste 10 % van de ondervraagde landbouwers liever een heffing betaalt dan aan de voorgeschreven normen te voldoen, omdat de heffing maar weinig hoger ligt dan de kosten van vervoer. De Commissie merkt op dat pas per 1 januari 2002 een verhoging van de heffingen is voorzien.

59.

Betreffende het eerste onderdeel van het derde middel merkt de Nederlandse regering op dat dit niet-ontvankelijk is omdat het voor het eerst in het verzoekschrift is aangevoerd, aangezien de Commissie zich gedurende de precontentieuze procedure heeft beperkt tot het maken van bezwaar tegen de hoogte van de verliesnormen.

60.

Ten gronde betoogt de Nederlandse regering, dat de in bijlage III.1.3 bij de richtlijn vereiste beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen op verschillende manieren kan worden verwezenlijkt. Haars inziens vormt de toepassing van verliesnormen een geldige manier om het op of in de bodem brengen van meststoffen te beperken.

61.

Volgens de Nederlandse regering zijn er overeenkomstig bijlage III.1.3 bij de richtlijn twee aangrijpingspunten waarop de voorschriften tot beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen kunnen worden gebaseerd, te weten enerzijds de stikstoftoevoer, en anderzijds de balans tussen stikstoftoevoer en stikstofbehoefte. De Nederlandse regeling berust op dit tweede aangrijpingspunt. Verliesnormen vormen immers een goede maat voor de belasting van het milieu door schadelijke stikstofverbindingen en kunnen tevens naleving van de doelstellingen van de richtlijn verzekeren.

62.

Betreffende het tweede onderdeel van het derde middel, inzake de hoogte waarop de verliesnormen zijn vastgesteld, betoogt de Nederlandse regering dat stikstofverlies in de landbouw niet volledig kan worden

vermeden en dat de richtlijn dergelijke verliezen toestaat. Dit blijkt onder andere uit bijlage II.A.6 bij de richtlijn, waarin methoden zijn voorgeschreven voor het op of in de bodem brengen van zowel kunstmest als dierlijke mest, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau kan worden gehouden.

63.

De Nederlandse regering beklemtoont dat de Nederlandse autoriteiten hoe dan ook na het met redenen omklede advies hebben besloten het wettelijke traject voor de verscherping van de verliesnormen te versnellen, zodat de aanscherping van de normen die voor 2008 was voorzien, reeds in 2003 zal gelden.

64.

Wat het derde onderdeel van het derde middel betreft, inzake het heffingensysteem, verklaart de Nederlandse regering de verschillende toepasselijke tarieven en betoogt zij dat dergelijke heffingen, die worden opgelegd in geval van overschrijding van de verliesnormen, doeltreffender zijn om de doelstelling van de richtlijn te verwezenlijken dan strafrechtelijke of administratieve sancties. Voorts betoogt zij dat een verhoging van de heffingen op stikstof en fosfaat is voorzien en dat deze verhoging, die op 1 januari 2002 in werking zou treden, de doeltreffende afvoer van meststofoverschotten van het bedrijf en het niet-overschrijden van de verliesnormen garandeert.

- Beoordeling door het Hof

65.

Wat de door de Nederlandse regering opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid van het eerste onderdeel van het derde middel betreft, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het voorwerp van een krachtens artikel 226 EG ingesteld beroep wordt afgebakend door de precontentieuze procedure waarin deze bepaling voorziet, zodat het met redenen omklede advies en het beroep op dezelfde grieven moeten berusten (zie arresten van 20 juni 2002, Commissie/Duitsland, C-287/00, Jurispr. blz. I-5811, punt 18, en 11 juli 2002, Commissie/Spanje, C-139/00, Jurispr. blz. I-6407, punt 18).

66.

Dit vereiste betekent evenwel niet dat de formulering van het voorwerp van het geschil in het met redenen omklede advies en in het petitum van het verzoekschrift steeds volkomen gelijklopend moet zijn wanneer het voorwerp van het geschil niet is verruimd of gewijzigd (zie in die zin arrest van 16 september 1997, Commissie/Italië, C-279/94, Jurispr. blz. I-4743, punt 25, en arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 19).

67.

In casu blijkt uit het onderzoek van het dossier dat de Commissie het voorwerp van het geschil zoals dat in het met redenen omklede advies was omschreven, heeft gewijzigd noch verruimd.

68.

Uit dit advies blijkt immers duidelijk dat de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden onder meer verwijt dat het in zijn actieprogramma geen maatregelen heeft opgenomen die garanderen dat de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen op een balans is gebaseerd, en dat zij van oordeel was dat het feit dat de Meststoffenwet - en bijgevolg Minas - verliezen toeliet, het balansvereiste van de richtlijn schond.

69.

Dat de argumenten betreffende dit onderdeel van het derde middel in het verzoekschrift enigszins anders zijn geformuleerd dan in het met redenen omklede advies, neemt niet weg dat de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden nog steeds verwijt dat het systeem van de Meststoffenwet niet op een balans tussen stikstofbehoefte en stikstoftoevoer is gebaseerd en dat het stikstofverlies in het milieu toelaat.

70.

De door het Koninkrijk der Nederlanden opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid moet derhalve worden afgewezen.

71.

Ten gronde, zij eraan herinnerd dat de maatregelen die ingevolge artikel 5, lid 4, sub a, van de richtlijn juncto bijlage III.1.3 daarbij in de actieprogramma's moeten worden opgenomen, voorschriften behelzen betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting.

72.

Overeenkomstig bijlage III.2 bij de richtlijn moeten deze maatregelen waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt. Aangezien de op of in de bodem gebrachte meststoffen volgens artikel 2, sub e, van de richtlijn dierlijke meststoffen kunnen zijn, kan dit vereiste slechts worden nageleefd door middel van gebruiksnormen voor meststoffen. Verliesnormen zoals Minas voorziet, kunnen evenwel enkel indirect het op of in de bodem brengen van meststoffen beperken, maar niet het gebruik van een concreet soort mest.

73.

Deze uitlegging van bijlage III.1.3 bij de richtlijn wordt overigens bevestigd door de doelstelling van de richtlijn, die in punt 41 van het onderhavige arrest is beklemtoond, te weten de instrumenten te creëren die noodzakelijk zijn om in de Gemeenschap de bescherming van de wateren tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te waarborgen.

74.

Gebruiksnormen, zoals de richtlijn voorschrijft, gelden immers voor de input en blijken dus noodzakelijk om verontreiniging te beperken en te voorkomen, terwijl de verliesnormen van Minas voor een later stadium van de stikstofcyclus gelden, en iedere overschrijding van deze verliesnormen draagt noodzakelijkerwijs bij tot het optreden van verontreiniging.

75.

Bovendien moet verontreiniging overeenkomstig artikel 174, lid 2, EG bij voorrang aan de bron worden bestreden. In de context van de richtlijn betekent dit dat stikstoftoevoer zo veel mogelijk moet worden beperkt, hetgeen tevens de vaststelling van gebruiksnormen rechtvaardigt. De verliesnormen van Minas zijn in dit opzicht niet afdoende, ook al is voorzien in de betaling van een heffing in geval van overschrijding van die normen.

76.

Het eerste onderdeel van het derde middel is derhalve gegrond.

77.

Dat volgens de Nederlandse regering is voorzien dat toevornormen in Nederland op 1 januari 2002 in werking zouden treden, doet om de in punt 50 van dit arrest reeds vermelde redenen aan deze vaststelling niets af.

78.

Nu het eerste onderdeel van het derde middel slaagt, zijn het tweede en het derde onderdeel van dit middel zonder voorwerp. Aangezien het vaststellen van verliesnormen, waarop Minas is gebaseerd, immers onverenigbaar met de richtlijn blijkt, is het niet van belang te vernemen of deze normen in het kader van dat systeem al dan niet te hoog zijn vastgesteld dan wel of de in geval van overschrijding van deze normen verschuldigde heffingen al dan niet te laag zijn.

Buiten beschouwing laten van nettomineralisatie van de hoeveelheden organische stikstof in de bodem

- Argumenten van partijen

79.

Met het vierde onderdeel van het derde middel stelt de Commissie dat de Meststoffenwet niet dwingend voorschrijft dat het landbouwbedrijf rekening houdt met de stikstoftoevoer die voortvloeit uit de nettomineralisatie van de hoeveelheden organische stikstof in de bodem, hetgeen onverenigbaar is met de richtlijn, omdat deze toevoer in bijlage III.1.3, sub ii, tweede streepje, bij deze richtlijn uitdrukkelijk is genoemd.

80.

Volgens de Commissie is nettomineralisatie omschreven als het vrijkomen van stikstof door afbraak van hoeveelheden organische stikstof die in de bodem aanwezig zijn, met inbegrip van de afbraak van meststoffen die in de voorafgaande twee of drie jaar aan de bodem zijn toegevoegd. Nettomineralisatie heeft niet enkel betrekking op uitgestelde effecten ten gevolge van het aanbrengen van meststoffen, maar heeft ook betrekking op de stikstoftoevoer ten gevolge van de nettomineralisatie van de bodem zelf, die potentieel een erg belangrijke factor is.

81.

Minas is volgens haar gebaseerd op verliezen op bedrijfsniveau en houdt slechts rekening met de globale nettomineralisatie per landbouwbedrijf. De Commissie betoogt dat de richtlijn, en met name de balans die ingevolge bijlage III.1.3 als basis voor de vaststelling van de gebruiksnormen moet dienen, daarentegen uitgaat van een perceelsgewijze benadering, ook wat het optreden van nettomineralisatie betreft. In de balans moet per perceel worden nagegaan welke de input en output van stikstof is. Hierbij speelt de aard van de gebruikte meststof en van de geteelde gewassen uiteraard een belangrijke rol, ook ten aanzien van de nettomineralisatie.

82.

Al met al meent de Commissie dat op perceelsniveau rekening moet worden gehouden met nettomineralisatie bij het opstellen van de balans op basis waarvan de in bijlage III.1.3 bij de richtlijn vereiste gebruiksnormen dienen te worden vastgesteld. Aangezien dit tot op heden in Nederland niet is gebeurd, is de Nederlandse wetgeving volgens de Commissie op dit punt in strijd met de richtlijn.

83.

Volgens de Nederlandse regering is nettomineralisatie het saldo van afbraak en opbouw van de voorraad organisch gebonden stikstof. Zij betoogt dat op de meeste Nederlandse bedrijven de opbouw in evenwicht is met de afbraak, zodat de nettomineralisatie nul is. Er is dan ook geen reden om de nettomineralisatie als afzonderlijke post op te nemen op de bedrijfsbalans. Volgens deze regering wordt de mineralisatie die het gevolg is van bemesting in de voorgaande jaren, volledig meegenomen in Minas.

- Beoordeling door het Hof

84.

Zoals in punt 71 van dit arrest reeds is beklemtoond, blijkt uit artikel 5, lid 4, sub a, van de richtlijn juncto bijlage III.1.3 daarbij dat de maatregelen die in de actieprogramma's moeten worden opgenomen, voorschriften behelzen betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting, en dat deze voorschriften in de vorm van gebruiksnormen moeten worden vastgesteld.

85.

Om te bepalen waar deze balans ligt, die van wezenlijk belang blijkt voor de vaststelling van die gebruiksnormen, moeten de lidstaten overeenkomstig bijlage III.1.3, sub ii, tweede streepje, bij de richtlijn met name rekening houden met de stikstoftoevoer door nettomineralisatie van de hoeveelheden organische stikstof in de bodem.

86.

In casu heeft de Commissie - door de Nederlandse regering onweersproken - vastgesteld, dat de relevante bepalingen van de Nederlandse regeling, en met name de Meststoffenwet, niet dwingend voorschrijven dat de agrariër rekening houdt met de nettomineralisatie wanneer hij de balans bepaalt waarop de gebruiksnormen voor de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen overeenkomstig bijlage III.1.3 bij de richtlijn moeten zijn gebaseerd.

87.

De Nederlandse regering heeft zich op dit gebied immers, uitgaande van een beperkende omschrijving van de mogelijke bronnen van mineralisatie, beperkt tot het argument, dat op de meeste Nederlandse landbouwbedrijven de nettomineralisatie nul is en dat het gevolg van de bemesting van voorgaande jaren door Minas volledig wordt meegenomen.

88.

Gelet op de uiterst belangrijke rol van de in bijlage III.1.3 bij de richtlijn bedoelde balans voor het vaststellen van voorschriften betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen, is duidelijk dat een dergelijk argument niet volstaat ter rechtvaardiging van het onbetwiste ontbreken van dwingende voorschriften betreffende de inaanmerkingneming van de nettomineralisatie.

89.

Wat Minas betreft kan blijkens de punten 71 tot en met 75 van dit arrest met de daarin bedoelde verliesnormen niet aan de vereisten van bijlage III.1.3 bij de richtlijn worden voldaan.

90.

In die omstandigheden is het vierde onderdeel van het derde middel gegrond.

Buiten beschouwing laten van de stikstoftoevoer door stikstoffixerende bodemorganismen

- Argumenten van partijen

91.

Wat de balans betreft tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting, betoogt de Commissie met het vijfde onderdeel van het derde middel, dat de in bijlage III.1.3 bij de richtlijn bedoelde nationale voorschriften bij de vaststelling van de in deze bepaling bedoelde balans rekening moeten houden met de stikstoftoevoer door de stikstoffixerende bodemorganismen, welke voor een aanzienlijk aantal percelen belangrijke bronnen van stikstoftoevoer in Nederland vormen. Deze organismen kunnen volgens de Commissie worden omschreven als bacteriën in de wortels van bepaalde planten, zoals de vlinderbloemigen, die stikstof uit de lucht kunnen opnemen en aldus zorgen voor de stikstoftoevoer naar de plant. Vanwege hun vermogen tot stikstofbinding hebben de vlinderbloemigen geringere stikstofbehoeften. Bijlage III.1.3, sub i, bij de richtlijn verlangt derhalve dat daarmee rekening wordt gehouden.

92.

De Nederlandse regering betwist deze uitlegging van bijlage III.1.3 bij de richtlijn door de Commissie wat de noodzaak betreft om rekening te houden met de stikstoftoevoer door stikstoffixerende bodemorganismen.

93.

Zij betoogt dat op 6 december 1999 de stikstofbinding door vlinderbloemigen hoe dan ook nog niet van belang was voor Minas. Deze planten kwamen vooral voor op de akkerbouwbedrijven die in 1999 in het algemeen nog waren vrijgesteld van de aangifteplicht. Zij wijst er voorts op dat een wijziging van de Meststoffenwet in behandeling is, die ertoe strekt ook de stikstofbinding door vlinderbloemige gewassen mee te nemen als stikstofaanvoerpost.

- Beoordeling door het Hof

94.

Bij het bepalen van de door bijlage III.1.3 bij de richtlijn vereiste balans moet rekening worden gehouden met alle stikstofinput en -output. Daar de vlinderbloemigen een stikstoffixerend vermogen hebben, verlangt de richtlijn dat daarmee rekening wordt gehouden.

95.

Het argument van de Nederlandse regering dat de stikstofbinding door vlinderbloemigen in het algemeen geen rol van betekenis speelt in de rundveehouderijen in Nederland en dat deze gewassen vooral voorkomen op akkerbouwbedrijven die niet onder Minas vallen, volstaat niet om aan te tonen dat bij de bepaling van die balans geen rekening hoeft te worden gehouden met de stikstoftoevoer door stikstoffixerende bodemorganismen.

96.

Blijkens zowel het antwoord van de Nederlandse autoriteiten op het met redenen omklede advies als de opmerkingen die de Nederlandse regering bij het Hof heeft ingediend, hield de aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn geldende Nederlandse regeling, bij de bepaling van de balans tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit meststoffen geen rekening met de stikstoftoevoer door stikstoffixerende bodemorganismen, zoals de bacteriën in de wortels van de vlinderbloemigen, zodat de Meststoffenwet op dit punt moest worden gewijzigd. Aangezien deze wijziging op 6 december 1999 nog niet in werking was getreden, is ook het vijfde onderdeel van het derde middel gegrond.

97.

Gelet op het voorgaande, moet het derde middel in zijn geheel gegrond worden verklaard.

Vierde middel: schending van artikel 5, lid 4, sub a, van de richtlijn juncto bijlage III.2 daarbij

Argumenten van partijen

98.

Met haar vierde middel verwijt de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden dat het in zijn actieprogramma geen maatregelen heeft opgenomen die waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte dierlijke mest de bij de richtlijn per hectare toegestane hoeveelheid niet overschrijdt. In dit verband onderzoeken de Commissie en de Nederlandse regering afzonderlijk het stelsel dat geldt voor aangifteplichtige bedrijven, die onder Minas vallen, en het stelsel dat geldt voor vrijgestelde bedrijven, die niet daaronder vallen.

- Aangifteplichtige bedrijven

99.

Volgens de Commissie moeten de maatregelen die in de actieprogramma's moeten worden opgenomen waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt. Zij beklemtoont dat de lidstaten gedurende het eerste vierjarige actieprogramma, dat uiterlijk 20 december 1995 moest zijn opgesteld, weliswaar een gebruiksnorm voor het op of in de bodem brengen van dierlijke mest mochten vaststellen van 210 kg stikstof per hectare, doch dat zij vanaf het tweede actieprogramma, dat uiterlijk 20 december 1999 moest zijn opgesteld, deze norm moesten verlagen tot 170 kg stikstof per hectare.

100.

Wat de aangifteplichtige bedrijven betreft, zijn de maatregelen tot omzetting van bijlage III.2 bij de richtlijn in Nederlands recht, de normen van Minas. Volgens de Commissie is dit systeem onverenigbaar met de richtlijn, die gebruiksnormen vereist die zijn gebaseerd op een balans tussen input en output. De verliesnormen van Minas zijn niet op een dergelijke balans gebaseerd, omdat grote en structurele verliezen zijn toegestaan. Voorts hanteert Minas normen die zijn uitgedrukt in hoeveelheden fosfaat en niet in hoeveelheden stikstof, zoals de richtlijn

voorschrijft. Zou het Koninkrijk der Nederlanden de verliesnormen van Minas toepassen, dan zou de toegestane uit dierlijke mest afkomstige hoeveelheid stikstof ruimschoots worden overschreden.

101.

Wat de aangescherpte verliesnormen betreft die na de aanmaningsbrief door de Nederlandse autoriteiten waren aangekondigd, alsmede de gebruiksnormen die zij voornemens waren in te stellen, betoogt de Commissie dat zij aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn nog niet in de nationale regeling waren opgenomen en niet van kracht waren, zodat zij niet in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of er sprake is van de gestelde niet-nakoming.

102.

De Nederlandse regering stelt vooraf nogmaals dat verschillende systemen mogelijk zijn om aan de vereisten van bijlage III.2 bij de richtlijn te voldoen, waaronder ook Minas. Zij meent dat bijlage III.2 bij de richtlijn louter het effect vastlegt waarin de maatregelen van de actieprogramma's moeten resulteren en dat deze bepaling, anders dan de Commissie betoogt, de lidstaten niet verplicht gebruiksnormen vast te stellen.

103.

Volgens deze regering wordt het gebruik van dierlijke mest in Nederland beheerst door de voor fosfaat geldende normen, die het gebruik van deze mest beperken, en bijgevolg ook de hoeveelheid door meststoffen op of in de bodem gebrachte stikstof. Volgens haar kunnen de toepasselijke fosfaatnormen via de stikstof/fosfaatverhouding eenvoudig tot hoeveelheden stikstof worden omgerekend.

104.

Aan de hand van een toelichting van de methode die zij gebruikt om op basis van fosfaatverliesnormen de in Nederland op of in de bodem gebrachte hoeveelheid stikstof te berekenen, meent de Nederlandse regering dat uit deze berekeningen blijkt dat de hoeveelheid stikstof die op landbouwgrond op of in de bodem kan worden gebracht, overeenkomt met de door de richtlijn voor het eerste actieprogramma bepaalde hoeveelheid, te weten 210 kg stikstof per hectare.

105.

Voor grasland daarentegen erkent zij dat de hoeveelheid stikstof die in Nederland op of in de bodem mag worden gebracht, te weten 300 kg stikstof per hectare, de bij de richtlijn toegestane grens van 210 kg stikstof per hectare overschrijdt. Zij bevestigt dat zij de Commissie niet in kennis heeft gesteld van haar voornemen om deze afwijkende hoeveelheid toe te staan, zoals bijlage III.2, tweede alinea, sub b, bij de richtlijn verlangt, en verklaart dat zij destijds van mening was dat een alternatieve tenuitvoerlegging van de richtlijn aanvaardbaar was, mits de doelstellingen ervan werden g el erbiedigd.

106.

Zij staat hoe dan ook op het standpunt dat een lidstaat krachtens bijlage III.2, tweede alinea, sub b, bij de richtlijn van de in bijlage III.2 genoemde hoeveelheden mag afwijken, mits genoemde doelstellingen worden nageleefd. De lidstaat heeft enkel de verplichting de Commissie daarvan in kennis te stellen.

- Van aangifte vrijgestelde bedrijven

107.

De Commissie meent dat de maatregelen van het Nederlandse actieprogramma die voor de niet onder Minas vallende bedrijven gelden, niet aan de vereisten van artikel 5, lid 4, sub a, van de richtlijn juncto bijlage III.2 daarbij voldoen. De betrokken gebruiksnormen bepalen de maximumhoeveelheid fosfaat die de op of in de bodem gebrachte dierlijke mest mag bevatten en niet de maximumhoeveelheid stikstof, zoals de richtlijn voorschrijft, en overschrijden hoe dan ook de door de richtlijn toegestane maximumhoeveelheid.

108.

Op het argument van de Nederlandse regering dat het voor de landbouwgronden mogelijk is de gebruiksnormen voor fosfaat die voor de van aangifte vrijgestelde bedrijven gelden, om te rekenen in de in hoeveelheden stikstof uitgedrukte gebruiksnormen overeenkomstig de richtlijn, antwoordt de Commissie dat ook al zou een dergelijke omrekening mogelijk zijn, dit niet wegneemt dat hiervoor allerlei variabelen worden gebruikt die in strijd met bijlage III.2 bij de richtlijn niet kunnen waarborgen dat de per perceel toepasselijke nationale normen overeenkomen met die van de richtlijn.

109.

Wat grasland betreft, merkt de Commissie op dat de Nederlandse autoriteiten erkennen dat de nationale fosfaatgebruiksnorm op een hoger niveau lag dan hetgeen in 1998 en 1999 door de richtlijn werd toegestaan. De Commissie betwist het argument van de Nederlandse regering dat een afwijking in dit verband was toegestaan krachtens bijlage III.2, tweede alinea, sub b, bij de richtlijn.

110.

De Nederlandse regering stelt om te beginnen dat fosfaatgebruiksnormen de stikstoftoevoer kunnen beperken. Haars inziens volgt uit de omrekening van de fosfaatgebruiksnormen in stikstofgebruiksnormen dat de hoeveelheid stikstof die in 1998 en 1999 in Nederland op bouwland op of in de bodem mocht worden gebracht, niet onverenigbaar was met de krachtens de richtlijn voor de periode tussen 20 december 1998 en 20 december 2002 toegestane hoeveelheid.

111.

Wat vervolgens de voor grasland toegestane hoeveelheid betreft, die hoger is dan de maximumhoeveelheid van 210 kg stikstof per hectare, betoogt de Nederlandse regering dat deze gerechtvaardigd werd door de hoge stikstofopname door het Nederlandse grasland en door de overgang van het systeem van gebruiksnormen naar het systeem van verliesnormen. Voorts stelt zij dat dit verschil aan de Commissie is meegedeeld en onder de afwijkingmogelijkheid van bijlage III.2, tweede alinea, sub b, bij de richtlijn valt.

112.

Ten slotte betoogt de Nederlandse regering dat alle bedrijven vanaf 2001 onder Minas vallen.

Beoordeling door het Hof

- Aangifteplichtige bedrijven

113.

Vooraf zij eraan herinnerd dat de in artikel 5, lid 4, van de richtlijn voorgeschreven actieprogramma's de in bijlage III daarbij bedoelde maatregelen moeten bevatten. Tot deze maatregelen behoren de voorschriften betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen, welke ingevolge bijlage III.2, eerste alinea, moeten waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt opgebracht, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt. Deze hoeveelheid is de hoeveelheid meststoffen die maximaal 170 kg stikstof bevat, doch de lidstaten mogen gedurende het eerste vierjarige actieprogramma een niet meer dan 210 kg stikstof bevattende hoeveelheid dierlijke mest toestaan.

114.

Nu het Koninkrijk der Nederlanden blijkens de punten 71 tot en met 78 van dit arrest niet aan zijn verplichting heeft voldaan om in zijn actieprogramma de verplichte maatregelen van bijlage III.1.3 bij de richtlijn op te nemen, aangezien de in het kader van Minas ingevoerde verliesnormen in dit opzicht geen juiste omzetting van de richtlijn vormen, volgt hieruit dat Minas evenmin naleving van de uit bijlage III.2 voortvloeiende beperkingen van het op of in de bodem brengen van dierlijke mest kan waarborgen.

115.

Uit de formulering van bijlage III.2 blijkt immers duidelijk dat deze bepaling de vaststelling van gebruiksnormen voorschrijft, zodat de lidstaten vooraf voorschriften kunnen vaststellen ter verzekering dat de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest de daarin toegestane hoeveelheid per hectare niet overschrijdt.

116.

Wat de aangifteplichtige en dus onder Minas vallende bedrijven betreft, is het vierde middel derhalve gegrond.

- Van aangifte vrijgestelde bedrijven

117.

Wat de bedrijven betreft die niet onder Minas vallen en dus van de Nederlandse aangifteplicht zijn vrijgesteld, moeten de door de lidstaten vastgestelde maatregelen om aan de verplichting van bijlage III.2 bij de richtlijn te voldoen, tot gevolg hebben dat het op of in de bodem brengen van dierlijke meststof overeenkomstig de in de richtlijn bepaalde grenzen wordt beperkt.

118.

Hoewel het een lidstaat vrijstaat het op of in de bodem brengen van dierlijke mest door middel van fosfaatgebruiksnormen of fosfaattoevoernormen te beperken, moet hij wel aantonen dat de omrekeningsmethode die hij hiervoor gebruikt kan waarborgen dat de hoeveelheid dierlijke mest die overeenkomstig de fosfaatnormen op of in de bodem mag worden gebracht, de door de richtlijn voor stikstof gestelde grenzen niet overschrijdt.

119.

Ook al zou de door de Nederlandse regering voorgestelde omrekeningsmethode kunnen worden aanvaard, dan nog blijkt uit de bij het Hof ingediende opmerkingen dat de in deze omrekeningen gebruikte cijfers slechts gemiddelden zijn en dat zich op de bedrijven afwijkingen kunnen voordoen door een verschillende input, vanwege het feit dat de gebruikte meststoffen een verschillende stikstof/fosfaatverhouding bevatten, of naar gelang van de gewassen. Het is duidelijk dat een dergelijke, overigens benaderende, omrekeningsmethode niet volstaat om te waarborgen dat de hoeveelheid dierlijke meststoffen die op of in de bodem mag worden gebracht, de door de richtlijn voor stikstof gestelde grenzen niet overschrijdt.

120.

Wat grasland betreft, erkent de Nederlandse regering bovendien dat de door haar regeling toegestane hoeveelheden de door de richtlijn voor het eerste actieprogramma toegestane grens van 210 kg stikstof per hectare overschrijden.

121.

Het argument van de Nederlandse regering, ten slotte, dat dit verschil onder de afwijking van bijlage III.2, tweede alinea, sub b, bij de richtlijn valt, kan niet worden aanvaard.

122.

Bijlage III.2, tweede alinea, sub b, bij de richtlijn bepaalt dat indien een lidstaat toestaat dat jaarlijks per hectare andere hoeveelheden dierlijke mest op of in de bodem worden gebracht dan die welke uitdrukkelijk in deze bepaling zijn genoemd, hij daarvan mededeling doet aan de Commissie, die de motivering volgens de procedure van artikel 9 van de richtlijn bestudeert. Deze hoeveelheden moeten zodanig worden vastgesteld dat geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn en zij moeten worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria, zoals lange groeiperiodes of hoge nettoneerslag in de kwetsbare zone.

123.

Uit deze bepaling blijkt duidelijk, dat het niet louter een procedure van kennisgeving aan de Commissie van de vaststelling van afwijkende hoeveelheden is, maar een verplichting om een dergelijk verzoek tot afwijking aan de hand van objectieve criteria tegenover haar te rechtvaardigen. De Commissie kan dit verzoek tot afwijking - eventueel onder bepaalde voorwaarden - toewijzen dan wel afwijzen.

124.

Blijkens het dossier hebben de Nederlandse autoriteiten hoe dan ook pas in april 2000 verzocht om een afwijking krachtens bijlage III.2, tweede alinea, sub b, bij de richtlijn, dat wil zeggen lang na de periode voor de uitvoering van het eerste actieprogramma. Daaruit volgt dat het argument van de Nederlandse regering dat de overschrijding van de toegestane hoeveelheden dierlijke mest die op of in de bodem mogen worden gebracht, onder de in deze bepaling voorziene afwijking viel, niet kan worden aanvaard.

125.

Gelet op het voorgaande, slaagt het vierde middel in zijn geheel.

Vijfde middel: schending van artikel 5, lid 4, sub b, van de richtlijn junctis artikel 4, lid 1, sub a, en bijlage II.A.1, 2, 4 en 6, daarbij

126.

De Commissie verwijt de Nederlandse regering dat in haar actieprogramma de volgende maatregelen niet voorkomen die volgens haar dienen te zijn opgenomen in de overeenkomstig artikel 4, lid 1, sub a, van de richtlijn vastgestelde code(s) van goede landbouwpraktijken:

- voorschriften voor de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van andere meststoffen dan dierlijke mest;
- voorschriften betreffende het op of in de bodem brengen van mest op steile hellingen;
- voorschriften betreffende het op of in de bodem brengen van mest in de nabijheid van waterlopen, en
- voorschriften betreffende methoden voor het op of in de bodem brengen van kunstmest en van dierlijke meststoffen, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water wordt beperkt.

Ontbreken van voorschriften voor de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van andere meststoffen dan dierlijke mest

- Argumenten van partijen

127.

De Commissie merkt op dat het op of in de bodem brengen van dierlijke meststoffen in Nederland bij besluit is verboden tussen 1 september en 1 februari. Het Nederlandse actieprogramma bevat daarentegen geen vergelijkbaar voorschrift voor het op of in de bodem brengen van andere meststoffen dan dierlijke mest, te weten de niet-organische meststoffen, zoals kunstmest. Volgens de Commissie is een dergelijk voorschrift wel relevant in de zin van bijlage II.A bij de richtlijn, omdat er in Nederland periodes zijn waarin het schadelijk is om meststoffen op of in de bodem te brengen en dit derhalve ongeschikt moet worden geacht. De Nederlandse autoriteiten hebben laten weten dat zij de Commissie in kennis zouden stellen van omzettingsmaatregelen op dit punt, maar hebben dit aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn nog niet gedaan.

128.

De Nederlandse regering stelt dat in de Nederlandse regeling, voorzover relevant en rekening houdend met de omstandigheden in de verschillende regio's, gedetailleerde voorschriften zijn opgenomen met betrekking tot de perioden die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van dierlijke mest en overige organische meststoffen.

129.

Wat de noodzaak betreft van het vaststellen van voorschriften betreffende de perioden die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van niet-organische meststoffen, betoogt de Nederlandse regering dat de toepassing van Minas agrariërs ervan weerhoudt, zowel uit economisch als uit landbouwkundig oogpunt, om

gedurende de perioden waarin het op of in de bodem brengen van meststoffen niet geschikt is, meststoffen te gebruiken, omdat zij anders niet alleen de kosten van kunstmest moeten dragen, maar tevens een heffing moeten betalen. Hoewel het haars inziens in Nederland niet relevant is om voorschriften vast te stellen met betrekking tot de perioden die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van niet-organische meststoffen, wijst de Nederlandse regering erop dat hiervoor een ontwerp-regeling in voorbereiding is.

- Beoordeling door het Hof

130.

Artikel 4, lid 1, sub a, van de richtlijn verplicht de lidstaten een of meer codes van goede landbouwpraktijken op te stellen teneinde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau tegen verontreiniging te bieden.

131.

De actieprogramma's die de lidstaten krachtens artikel 5 van de richtlijn moeten opstellen, moeten bepaalde verplichte maatregelen bevatten, waaronder die welke de lidstaten in het kader van de overeenkomstig artikel 4 opgestelde codes van goede landbouwpraktijken hebben vastgesteld.

132.

Bijlage II.A.1 bij de richtlijn bepaalt dat in deze codes van goede landbouwpraktijken, die de vermindering van verontreiniging door nitraten beogen en waarin rekening wordt gehouden met de omstandigheden in de verschillende regio's in de Gemeenschap, voorschriften dienen te zijn opgenomen aangaande verschillende aspecten, voorzover zij relevant zijn, waaronder de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van een meststof.

133.

Artikel 2, sub e, van de richtlijn omschrijft meststof als elke ÈÈn of meer stikstofverbindingen bevattende stof die op het land wordt gebruikt ter bevordering van de gewasgroei, met inbegrip van dierlijke mest. Artikel 2, sub f, daarvan omschrijft kunstmest als elke met een industrieel proces vervaardigde meststof.

134.

Daaruit volgt dat bijlage II.A bij de richtlijn voor alle meststoffen geldt en niet enkel voor meststoffen van organische oorsprong, zoals dierlijke mest.

135.

Voorzover de Nederlandse regering zich op het bestaan van Minas baseert om de relevantie in Nederland te betwisten van voorschriften voor de perioden die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van niet-organische meststoffen, moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden, door geen voorschriften voor alle meststoffen vast te stellen, de uit bijlage II.A bij de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen.

136.

Om de redenen die de advocaat-generaal in de punten 101 tot en met 104 van zijn conclusie vermeldt, moet de relevantie van de in bijlage II.A bij de richtlijn bedoelde voorschriften worden beoordeeld op basis van objectieve criteria zoals de geologische en klimatologische kenmerken van elke regio.

137.

In casu heeft de Commissie onweersproken gesteld dat het klimaat in Nederland zich kenmerkt door een regenperiode tussen september en januari. Indien in deze periode meststoffen op of in de bodem worden gebracht, bestaat er een groot risico dat door het wegstromen van regenwater over de bodem waterverontreiniging door nitraten wordt veroorzaakt. Een dergelijke omstandigheid maakt het noodzakelijk dat de lidstaat de periodes vaststelt die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van meststoffen, dus ook van niet-organische meststoffen.

138.

De Nederlandse regering heeft niet aangetoond, en zelfs niet gesteld, dat hetzij aan het einde van de door de richtlijn gestelde termijn voor de vaststelling van de codes van goede landbouwpraktijken, hetzij aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, in haar wetgeving reeds voorschriften waren opgenomen inzake de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van kunstmest.

139.

Nu het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, en het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden, volstaat een regeling waarbij voorschriften betreffende kunstmest n° deze termijn worden ingevoerd, niet om de gestelde niet-nakoming op te heffen.

140.

Gelet op het voorgaande, is het eerste onderdeel van het vijfde middel gegrond.

Ontbreken van voorschriften aangaande het op of in de bodem brengen van meststof op steile hellingen

- Argumenten van partijen

141.

De Commissie voert aan dat de voorschriften betreffende het op of in de bodem brengen van mest op steile hellingen niet binnen de door de richtlijn gestelde termijn, te weten vóór 20 december 1995, zijn vastgesteld.

142.

Volgens de Nederlandse regering is de vaststelling van dergelijke maatregelen voor Nederland niet relevant in de zin van bijlage II.A bij de richtlijn. Enerzijds is Nederland een zeer vlak land, en anderzijds kan Minas landbouwers tot een redelijk gebruik van meststoffen op steile hellingen aanzetten.

- Beoordeling door het Hof

143.

Vooraf zij eraan herinnerd, dat bijlage II.A bij de richtlijn weliswaar bepaalt dat in de codes van goede landbouwpraktijken van de lidstaten voorschriften zijn opgenomen aangaande het op of in de bodem brengen van meststoffen op steile hellingen, doch dat aan deze verplichting van de lidstaten tevens een voorwaarde van relevantie is verbonden.

144.

Onderzocht moet dus worden of vaststelling door het Koninkrijk der Nederlanden van de in bijlage II.A.2 bij de richtlijn bedoelde voorschriften relevant was in de zin van de eerste volzin van bijlage II.A.

145.

Dat Nederland algemeen gezien een zeer vlak land is, neemt niet weg dat de Nederlandse regering zich heeft beperkt tot het betoog dat Minas bepaalt dat wegens het toedienen van meststoffen zonder maatregelen ter voorkoming dat de mest van de hellingen afspoelt, zodat de daarin vastgestelde verliesnormen worden overschreden, een heffing moet worden betaald. Volgens haar zal de agrariër dus de gepaste maatregelen nemen om dergelijke consequenties te vermijden.

146.

Blijkens de punten 71 tot en met 78 van dit arrest, zijn de verliesnormen en het bedrag van de bij overschrijding van deze normen verschuldigde heffingen, zoals bepaald in Minas, ontoereikend om verontreiniging te beperken of te voorkomen, zoals de richtlijn voorschrijft.

147.

In die omstandigheden is het tweede onderdeel van het vijfde middel gegrond.

Ontbreken van voorschriften aangaande de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van waterlopen

- Argumenten van partijen

148.

De Commissie constateert dat zij niet in kennis is gesteld van de voorschriften die het Koninkrijk der Nederlanden moest vaststellen ter omzetting van bijlage II.A.4 bij de richtlijn, waarin is bepaald dat de codes van goede landbouwpraktijken voorschriften moeten bevatten aangaande de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van waterlopen. De Commissie betoogt dat dergelijke voorschriften, gesteld dat zij zijn vastgesteld, hoe dan ook uiterlijk op 20 december 1995 hadden moeten zijn vastgesteld en tijdens het eerste actieprogramma hadden moeten zijn uitgevoerd.

149.

De Nederlandse regering betoogt dat de door de richtlijn gestelde termijn voor de vaststelling van de in dit onderdeel van het vijfde middel bedoelde voorschriften, op 20 december 1999 verstreek en niet op 20 december 1995 zoals de Commissie stelt. De door de Commissie vereiste voorschriften zijn reeds vastgesteld en zijn bovendien aan haar meegedeeld. Het betreft enerzijds een nationale bepaling op grond waarvan het verboden is om meststoffen in oppervlaktewater te lozen, die geruime tijd vóór 20 december 1999 van kracht was, en anderzijds het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, dat op 27 januari 2000 is vastgesteld.

- Beoordeling door het Hof

150.

Ook al zou de Nederlandse bepaling op grond waarvan het verboden is om meststoffen in oppervlaktewater te lozen althans gedeeltelijk kunnen worden opgevat als een geldige omzetting van bijlage II.A.4 bij de richtlijn, dan nog blijkt uit het feit dat de andere regeling waarop de Nederlandse regering zich beroept om de niet-omzetting van deze bepaling van de richtlijn te betwisten, pas op 27 januari 2000 is vastgesteld, duidelijk dat het Koninkrijk der Nederlanden hoe dan ook niet vóór het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn de voorschriften heeft vastgesteld betreffende het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van waterlopen.

151.

Het derde onderdeel van het vijfde middel is derhalve gegrond.

Ontbreken van voorschriften aangaande de methoden voor het op of in de bodem brengen van kunstmest en van dierlijke meststoffen, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water wordt beperkt

- Argumenten van partijen

152.

Overeenkomstig bijlage II.A.6 bij de richtlijn moeten in de code van goede landbouwpraktijken voorschriften worden opgenomen aangaande de methoden voor het op of in de bodem brengen van kunstmest en van dierlijke meststoffen, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water wordt beperkt. De Commissie stelt dat zij op de dag van indiening van haar verzoekschrift niet in kennis was gesteld van Nederlandse voorschriften betreffende stikstofkunstmest.

153.

Volgens de Nederlandse regering zijn dergelijke voorschriften, wegens het bestaan van Minas, in Nederland niet relevant in de zin van bijlage II.A bij de richtlijn. Krachtens dat systeem moeten agrariërs die dierlijke mest of kunstmest ongelijkmatig verspreiden of in een hoeveelheid aanwenden waardoor de verliesnormen worden overschreden, immers een heffing betalen.

154.

De Nederlandse regering voegt daar echter aan toe, dat een wijziging van de wettelijke regeling inzake dierlijke mest in voorbereiding is en dat eveneens specifieke voorschriften betreffende het gebruik van kunstmest zullen worden vastgesteld.

- Beoordeling door het Hof

155.

Vooraf zij eraan herinnerd, dat blijkens punt 136 van dit arrest enkel objectieve factoren die verband houden met de fysische, geologische en klimatologische omstandigheden van elke regio in aanmerking kunnen worden genomen voor de beoordeling of de in bijlage II.A bij de richtlijn bedoelde aspecten al dan niet relevant zijn.

156.

Daaruit volgt dat de economische argumenten zoals die welke de Nederlandse regering aan de werking van Minas ontleent, niet volstaan om de irrelevantie aan te tonen van de vaststelling van voorschriften betreffende de methoden voor het op of in de bodem brengen van kunstmest en van dierlijke mest.

157.

Met betrekking tot de wetwijzigingen waarvan sprake is in de opmerkingen die de Nederlandse regering bij het Hof heeft ingediend, kan worden volstaan met eraan te herinneren dat, zoals uit punt 50 van dit arrest blijkt, het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn. De wettelijke voorschriften inzake de methoden voor het op of in de bodem brengen van kunstmest waren op 6 december 1999 echter nog niet vastgesteld.

158.

In die omstandigheden moet de conclusie worden getrokken dat het vierde onderdeel van het vijfde middel eveneens slaagt, zodat het middel in zijn geheel gegrond is.

Zesde middel: schending van artikel 5, lid 5, van de richtlijn

Argumenten van partijen

159.

De Commissie constateert dat de lidstaten overeenkomstig artikel 5, lid 5, van de richtlijn in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen moeten treffen die zij noodzakelijk achten indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in artikel 5, lid 4, van de richtlijn bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 daarvan genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

160.

Volgens de Commissie hebben de Nederlandse autoriteiten in hun antwoord op het met redenen omklede advies erkend dat hun toenmalige beleid voor droge zandgronden ontoereikend was en dat aanvullende maatregelen noodzakelijk waren. Zij waren voornemens vanaf 2008/2010 strengere normen toe te passen op het gebied van de toegestane overschotten, welke datum na het met redenen omklede advies van de Commissie, tot 2003 is vervroegd.

161.

De Commissie betoogt echter dat de voorgestelde maatregelen voor droge zandgronden het niet mogelijk maakten de gewenste doelen binnen de gestelde termijnen te bereiken. Deze maatregelen hadden ingevolge artikel 5, lid 5, van de richtlijn vanaf het eerste actieprogramma moeten worden getroffen.

162.

Volgens de Nederlandse regering stelt artikel 5, lid 5, van de richtlijn geen termijn voor de vaststelling van aanvullende of verscherpte maatregelen. Deze maatregelen moeten louter in het kader van de actieprogramma's worden getroffen.

163.

Zij betoogt dat deze aanvullende of verscherpte maatregelen voor droge zandgronden en l'ssgronden hoe dan ook vanaf 2003 zullen worden uitgevoerd. Haars inziens voldeed het Koninkrijk der Nederlanden aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn reeds aan de verplichtingen waaraan zij ingevolge artikel 5, lid 5, van de richtlijn op dat tijdstip moest voldoen. Zij voegt daaraan toe dat de Nederlandse voorschriften in de loop van de daaropvolgende jaren, en uiterlijk op 20 december 2002 ook aan deze bepaling zouden voldoen.

Beoordeling door het Hof

164.

Overeenkomstig artikel 1 ervan heeft de richtlijn tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van die aard te voorkomen.

165.

Krachtens artikel 5, lid 5, van de richtlijn treffen de lidstaten bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 van dat artikel bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 van de richtlijn genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

166.

Anders dan de Nederlandse regering betoogt, laat deze bepaling de lidstaten niet de keuze om te beslissen in welk actieprogramma de aanvullende of verscherpte maatregelen zullen worden opgenomen. Zij moeten dergelijke maatregelen al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring treffen, en dus zodra voor het eerst de behoefte daaraan is geconstateerd.

167.

In casu blijkt uit de stukken dat de Nederlandse autoriteiten zich gedurende de uitvoering van het eerste in artikel 5, lid 1, van de richtlijn bedoelde actieprogramma bewust zijn geweest van de noodzaak om althans voor droge zandgronden aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen. In de precontentieuze fase hebben de Nederlandse autoriteiten aanvaard dat hun toenmalige beleid met betrekking tot deze gronden ontoereikend was en dat zij hiervoor aanvullende maatregelen gingen treffen.

168.

Hoewel de Nederlandse regering voorts in het kader van de onderhavige procedure heeft betoogd dat in 2003 aanvullende en verscherpte maatregelen voor zandgronden en l'ssgronden in werking zouden treden, blijkt uit de in punt 50 van dit arrest aangehaalde rechtspraak duidelijk dat deze maatregelen bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn hoe dan ook nog niet van kracht waren, zodat het Hof daar geen rekening kan mee houden, aangezien het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van die termijn.

169.

In die omstandigheden, en zonder dat behoeft te worden onderzocht of de vaststelling van die maatregelen als een geldige uitvoering van artikel 5, lid 5, van de richtlijn kan worden opgevat, moet het zesde middel gegrond worden verklaard.

170.

Gelet op een en ander, moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet de noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die zijn voorgeschreven in:

- artikel 5, lid 4, sub a, van de richtlijn juncto bijlage III.1.2, III.1.3 en III.2 daarbij;
- artikel 5, lid 4, sub b, van deze richtlijn, junctis artikel 4, lid 1, sub a, en bijlage II.A.1, 2, 4 en 6, daarbij;
- artikel 5, lid 5, van deze richtlijn,

niet heeft voldaan aan de krachtens richtlijn 91/676 op hem rustende verplichtingen.

Kosten

171.

Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door niet de noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die zijn voorgeschreven in:

- artikel 5, lid 4, sub a, van richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, juncto bijlage III.1.2, III.1.3 en III.2 daarbij;
- artikel 5, lid 4, sub b, van deze richtlijn, junctis artikel 4, lid 1, sub a, en bijlage II.A.1, 2, 4 en 6, daarbij;
- artikel 5, lid 5, van deze richtlijn,

heeft het Koninkrijk der Nederlanden niet voldaan aan de krachtens richtlijn 91/676 op hem rustende verplichtingen.

2) Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten.

Puissochet

Gulmann

Skouris

Macken

Colneric

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 2 oktober 2003.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

J.-P. Puissochet

1: Procestaal: Nederlands.