

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

L.A. GEELHOEDA

przedstawiona w dniu 3 marca 2005 r.<sup>1</sup>

I — Wprowadzenie

1. W niniejszym postępowaniu, wszczętym na podstawie art. 226 WE, Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że nie ustanawiając odpowiednich przepisów celem dokonania pełnej transpozycji i prawidłowego wykonania art. 3 ust. 1 i 2, jak również art. 4, 5 oraz 10 dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (zwaną dalej „dyrektywą w sprawie azotanów”)<sup>2</sup> w przypadku Région flamande (regionu flamandzkiego) i art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 5 tej dyrektywy w przypadku Région wallonne (regionu walońskiego), Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy tej dyrektywy. Skarga Komisji zmierza do stwierdzenia, że do dnia dzisiejszego Królestwo Belgii nie zastosowało się do dyrektywy w sprawie azotanów i nie stosuje jej we właściwy sposób.

II — Ramy prawne

A — *Odpowiednie przepisy dyrektywy w sprawie azotanów*

2. Celem tej dyrektywy jest zmniejszenie zanieczyszczenia wody spowodowanego lub wywołanego przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu tego rodzaju (art. 1). Przez zanieczyszczenie rozumie się zrzucanie przez ludzi, bezpośrednio lub pośrednio, związków azotu pochodzących ze źródeł rolniczych do środowiska wodnego, czego skutkiem może być zagrożenie zdrowia ludzkiego, szkody w zasobach żywych i ekosystemach wodnych, pogorszenie walorów rekreacyjnych lub zakłócenia innych sposobów wykorzystania wody (art. 2 lit. j)).

3. Dyrektywa w sprawie azotanów nakłada na państwa członkowskie trojakiemu rodzaju obowiązki. Po pierwsze, państwa członkowskie powinny określić zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy i zgodnie z kryteriami określonymi w załączniku I wody zanieczyszczone oraz wody, którym grozi zanieczyszczenie, jeśli nie zostaną podjęte działania w zastosowaniu art. 5. Po drugie, zgodnie

1 — Język oryginału: niderlandzki.

2 — Dz.U. L 375, str. 1.

z art. 3 ust. 2 dyrektywy, państwa członkowskie zobowiązane są wyznaczyć jako strefy zagrożenia wszystkie znane na ich terytoriach obszary gleby, z których mają miejsce spływy do wód określonych zgodnie z art. 3 ust. 1 i które przyczyniają się do zanieczyszczenia. Po trzecie, art. 5 wymaga ustanowienia programów działania w odniesieniu do wyznaczonych stref zagrożenia celem unikania lub rozwiązywania problemów zanieczyszczenia wód przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, zgodnie z celami określonymi w art. 1.

4. Wyznaczenie stref zagrożenia powinno nastąpić w terminie dwóch lat po notyfikacji dyrektywy w sprawie azotanów (art. 3 ust. 2 dyrektywy), a Komisja powinna zostać o tym powiadomiona w terminie sześciu miesięcy. Ustanowienie programów działania zgodnych z celami dyrektywy w sprawie azotanów, o których mowa w jej art. 1, powinno nastąpić w terminie dwóch lat od wstępnego wyznaczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 2 (art. 5 ust. 1).

5. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane do dokonywania przeglądu listy stref zagrożenia celem uwzględnienia zmian i czynników nieprzewidzianych w czasie poprzedniego wyznaczania (art. 3 ust. 4). Państwa członkowskie powinny podobnie dokonywać przeglądu programów działania, które początkowo ustanowiły (art. 5 ust. 7).

6. Ponadto celem zapewnienia dla wszystkich wód ogólnego poziomu ochrony przed zanieczyszczeniem na podstawie art. 4 dyrektywy w sprawie azotanów państwa członkowskie powinny w terminie dwóch lat od jej notyfikacji ustanowić zbiór lub zbiory zasad dobrej praktyki rolniczej, które mają zostać dobrowolnie wprowadzane w życie przez rolników, oraz ustanowić w miarę potrzeby program obejmujący zapewnienie szkolenia i dostarczanie informacji dla rolników, wspierający stosowanie tego zbioru (zbiorów).

7. Wreszcie art. 10 ust. 1 dyrektywy w sprawie azotanów przewiduje, że państwa członkowskie przedkładają Komisji, za czteroletni okres następujący po notyfikacji tej dyrektywy oraz za każdy kolejny czteroletni okres, sprawozdanie zawierające oświadczenie o działaniach zapobiegających zanieczyszczeniu wód, mapę przedstawiającą określone wody i wyznaczone strefy zagrożenia, jak również podsumowanie wyników monitorowania tych stref i programów działania sporządzonych na mocy art. 5.

8. Zgodnie z art. 12 tej dyrektywy państwa członkowskie powinny wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy w ciągu dwóch lat od jej notyfikacji. Ponieważ dyrektywa ta została notyfikowana państwom członkowskim w dniu 19 grudnia 1991 r., powinny one dokonać jej transpozycji do wewnętrznych porządków prawnych najpóźniej do dnia 20 grudnia 1993 r.

## B — Odpowiednie przepisy krajowe

9. W Région flamande polityka zmniejszania zanieczyszczenia wody wywołanego przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania zanieczyszczeniu w tym zakresie została wprowadzona w życie na płaszczyźnie prawnej rozporządzeniem z dnia 23 stycznia 1991 r. w sprawie ochrony środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniami spowodowanymi nawozami (zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie nawozów”)<sup>3</sup>. Rozporządzenie w sprawie nawozów zostało zmienione rozporządzeniem z dnia 20 grudnia 1995 r. Rząd regionu flamandzkiego wydał na podstawie tego rozporządzenia szereg rozporządzeń wykonawczych. W 1998 r. ocena funkcjonowania rozporządzenia w sprawie nawozów spowodowała jego kolejną zmianę, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2000 r.<sup>4</sup>.

10. W Région wallonne dyrektywa w sprawie azotanów została transponowana w drodze rozporządzenia rządu walońskiego z dnia 5 maja 1994 r. w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego<sup>5</sup>.

11. Przepisy te zostaną zacytowane w zakresie istotnym dla sprawy.

3 — *Moniteur belge* z dnia 28 lutego 1991 r.

4 — Rozporządzenie z dnia 11 maja 1999 r. zmieniające rozporządzenie z dnia 23 stycznia 1991 r. w sprawie ochrony środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniami spowodowanymi nawozami i zmieniające rozporządzenie z dnia 28 czerwca 1985 r. dotyczące zezwolenia ekologicznego (*Moniteur belge* z dnia 20 sierpnia 1999 r.).

5 — Rozporządzenie rządu walońskiego z dnia 5 maja 1994 r. w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego (*Moniteur belge* z dnia 28 czerwca 1994 r.).

## III — Postępowania poprzedzające wniesienie skargi

## A — Postępowanie w sprawie uchybienia 94/2239

12. W dniu 18 maja 1995 r. Komisja skierowała w ramach postępowania 94/2239 do Królestwa Belgii wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczące stosowania dyrektywy w sprawie azotanów. Po zbadaniu wszystkich informacji przedstawionych przez Królestwo Belgii Komisja skierowała do niego uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 28 października 1997 r. Pismem z dnia 22 stycznia 1998 r. Królestwo Belgii odpowiedziało na uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia. Po przeanalizowaniu odpowiedzi, w dniu 23 listopada 1998 r. Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, wzywając do podjęcia koniecznych działań w celu zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia. Komisja stwierdza w uzasadnionej opinii, że Królestwo Belgii nie podjęło koniecznych działań w celu wykonania art. 3 ust. 2 oraz art. 4, 5, 6 i 12 dyrektywy w sprawie azotanów. Jeśli chodzi o art. 3 ust. 2 i art. 6 dyrektywy, Komisja odsyła do postępowania w sprawie uchybienia 97/4750. Władze belgijskie odpowiedziały na uzasadnioną opinię pismem z dnia 19 lutego 1999 r. Zawierało ono stanowisko Région flamande dotyczące zarzutów Komisji. W skardze Komisja wymienia również następujące pisma:

W odniesieniu do Région flamande

— pismo z dnia 10 grudnia 1998 r., w którym Région flamande wskazuje na nowy „Mest Actieplan” (MAP) („plan dotyczący nawozów”). Pismo to zawiera projekt zmiany rozporządzenia w sprawie nawozów i zmieniającego rozporządzenie z dnia 28 czerwca 1985 r. dotyczące zezwolenia ekologicznego;

— pismo z dnia 25 czerwca 1999 r. informujące, że flamandzki parlament wydał ostatecznie rozporządzenie zmieniające wspomniane w piśmie z dnia 10 grudnia 1998 r. i że zostało ono promulgowane i ogłoszone w dniu 11 maja 1999 r.; oraz

— pismo z dnia 4 września 2002 r. zawierające w załączeniu kopię rozporządzenia rządu flamandzkiego z dnia 14 czerwca 2002 r., które miało na celu analizę, ponowny przegląd i uzupełnienie wodnych stref zagrożenia, o których mowa w art. 15 ust. 3, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie nawozów;

W odniesieniu do Région wallonne

— pismo Région wallonne z dnia 9 stycznia 2001 r. (nieprzesłane w załączeniu) stwierdzające, że do tego dnia wyma-

gane przez dyrektywę programy działania dotyczące azotanów nie zostały jeszcze ustanowione dla stref zagrożenia „warstwy Crétacé de Hesbaye” i „Sables bruxelliens” (brukselskiej warstwy piaskowej).

*B — Postępowanie w sprawie uchybienia 97/4750*

13. Poza postępowaniem 94/2239 Komisja wszczęła również postępowanie 97/4750. W wezwaniu do usunięcia uchybienia, opatrzonym datą 28 października 1998 r., Komisja przedstawiła szereg zarzutów analogicznych do podniesionych w ramach procedury 94/2239. W wezwaniu tym Komisja stwierdza, że Królestwo Belgii nie podjęło koniecznych działań w celu wykonania art. 3, 5, 6, 10 i 12 dyrektywy w sprawie azotanów. Królestwo Belgii odpowiedziało szczegółowo na to wezwanie w kilku pismach. W dniu 9 listopada 1999 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której wezwała do podjęcia koniecznych działań celem zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej doręczenia. W piśmie z dnia 23 grudnia 1999 r. rząd belgijski zwrócił się o wyznaczenie dodatkowego terminu jednego miesiąca na udzielenie odpowiedzi na uzasadnioną opinię. W dniu 18 lutego 2000 r. władze belgijskie udzieliły odpowiedzi na uzasadnioną opinię w odniesieniu do sytuacji w Région flamande. W ramach tego postępowania Komisja wymienia w skardze pisma wystosowane w późniejszym czasie przez Królestwo Belgii, a mianowicie:

KOMISJA PRZECIWKO BELGII

W odniesieniu do Région flamande

— pismo z dnia 15 grudnia 2000 r. dotyczące dwóch rozporządzeń wykonawczych rządu flamandzkiego do rozporządzenia w sprawie nawozów (M.A.P. II);

— pismo z dnia 17 stycznia 2002 r., w którym flamandzki minister środowiska i rolnictwa informuje, że jest w trakcie rejestracji nowych okoliczności przedstawionych w zakresie wyznaczenia stref zagrożenia w ramach dyrektywy w sprawie azotanów;

— pismo z dnia 24 kwietnia 2002 r. dotyczące tekstu rozporządzenia w sprawie nawozów w języku francuskim i rozporządzeń wykonawczych do niego;

— pismo z dnia 21 czerwca 2002 r. zawierające rozporządzenie w sprawie wyznaczenia stref zagrożenia i notatkę dotyczącą polityki dotyczącej nawozów we Flandrii;

— pismo z dnia 4 września 2002 r. dotyczące rozporządzenia rządu flamandzkiego z dnia 14 czerwca 2002 r., które miało na celu analizę, ponowny przegląd i uzupełnienie wodnych stref zagrożenia, o których mowa w art. 15 ust. 3, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie nawozów; oraz

— pismo z dnia 19 września 2002 r. dotyczące stosowania dyrektywy w sprawie azotanów i zawierające w załączeniu zbiór zasad dobrej praktyki rolniczej (pasze, uprawy owoców i warzyw gruntowych);

W odniesieniu do Région wallonne

— pismo z dnia 22 grudnia 2000 r. zawiadamiające o programie zrównoważonej gospodarki azotem w rolnictwie;

— pisma z dnia 19 czerwca i 5 września 2001 r. zawiadamiające o wstępnym projekcie rozporządzenia w sprawie zrównoważonej gospodarki azotem w rolnictwie;

— pismo z dnia 13 czerwca 2002 r. informujące o dwóch rozporządzeniach wyznaczających strefy zagrożenia;

— pismo z dnia 13 listopada 2002 r. zawierające projekt rozporządzenia w sprawie zrównoważonej gospodarki azotem w rolnictwie; oraz

— pismo z dnia 11 grudnia 2002 r. zawierające rozporządzenia rządu walońskiego z dnia 10 października 2002 r. w sprawie zrównoważonej gospodarki azotem w rolnictwie;

14 czerwca 2002 r.<sup>6</sup>, o tyle nie dokonały żadnej notyfikacji Komisji w tym zakresie. Ponadto jej zdaniem wyznaczenie nie nastąpiło zgodnie z tą dyrektywą;

14. Ponieważ Komisja uznała sytuację za nadal niezadowalającą mimo danych, o których powiadomiły władze belgijskie, wniosła w dniu 22 maja 2003 r. niniejszą skargę.

— przy wyznaczaniu stref zagrożenia w Région flamande Królestwo Belgii nie zastosowało się do procedury i kryteriów ustalonych w art. 3 dyrektywy w sprawie azotanów;

15. Komisja i Królestwo Belgii przedstawiły stanowiska podczas rozprawy w dniu 12 stycznia 2005 r.

— flamandzki zbiór zasad dobrej praktyki rolniczej nie spełnia wymogów art. 4 i załącznika II do dyrektywy w sprawie azotanów;

#### IV — Skarga

16. Komisja podnosi pięć zarzutów w stosunku do działań podjętych przez Région flamande:

— Królestwo Belgii nie określiło wód zanieczyszczonych oraz wód, które mogą zostać zanieczyszczone, co stanowi naruszenie art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie azotanów. O ile prawdą jest, że władze flamandzkie określiły teraz te wody w drodze rozporządzenia z dnia

— flamandzki program działania nie odpowiada wymogom art. 5 i załącznika III do dyrektywy w sprawie azotanów, ponieważ nie obejmuje wszystkich stref zagrożenia wyznaczonych przez Région flamande i jest niekompletny; oraz

— sprawozdanie dotyczące Région flamande nie zawiera wszystkich dokumentów i informacji, które powinny się

<sup>6</sup> — Rozporządzenie rządu flamandzkiego z dnia 14 czerwca 2002 r., które miało na celu analizę, ponowny przegląd i uzupełnienie wodnych stref zagrożenia, o których mowa w art. 15 ust. 3, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie nawozów.

w nim znaleźć zgodnie z art. 10 w związku z załącznikiem V do dyrektywy w sprawie azotanów.

## V — Dopuszczalność skargi

17. Komisja podniosła następujące zarzuty wobec Région wallonne:

— Królestwo Belgii naruszyło art. 3 ust. 2 i art. 12 dyrektywy w sprawie azotanów, ponieważ Région wallonne określił, a następnie wyznaczył strefy zagrożenia wyłącznie dla części jego terytorium, ponadto dokonano tego z opóźnieniem, a wyznaczenie stref zagrożenia jest niekompletne;

— władze walońskie nie uwzględniły zanieczyszczenia wód przybrzeżnych i morskich przy określaniu wód zanieczyszczonych i wyznaczaniu stref zagrożenia, co stanowi naruszenie art. 3 dyrektywy;

— Królestwo Belgii naruszyło art. 5 dyrektywy przez to, że przeprowadziwszy wyznaczenie dwóch stref zagrożenia na swoim terytorium, Région wallonne nie ustanowił w tym zakresie programu działania.

18. W skardze Komisja wnosi do Trybunału o wzięcie pod uwagę przepisów wydanych w Belgii celem wykonania dyrektywy w sprawie azotanów po upływie terminów wyznaczonych w dwóch wspomnianych uzasadnionych opiniach. Trybunał będzie mógł w ten sposób stwierdzić, że zarzucane uchybienia dotyczące wykonania tej dyrektywy przynajmniej w części mają miejsce nadal.

19. Moim zdaniem Trybunał nie może uwzględnić takiego wniosku, dzięki któremu Komisja chce uniknąć kolejnego postępowania spornego przeciwko Królestwu Belgii.

20. Dyrektywa w sprawie azotanów przewiduje szereg następujących po sobie działań, które państwa członkowskie zobowiązane są podjąć celem realizacji jej celów. Powinny one ustanowić w swoim prawie podstawy niezbędne do podjęcia działań administracyjnych wymaganych do stosowania tej dyrektywy. Następnie powinny określić wody zanieczyszczone oraz wody, które mogą być zanieczyszczone. Po tym następuje wyznaczenie stref zagrożenia, z których spływy przyczyniają się do wzrostu stężenia azotanów w określonych wodach. Celem zmniejszenia wykorzystania azotanów w strefach zagrożenia powinny zostać ustanowione i wdrożone programy działania. Wreszcie te programy działania, włączając w to wyzna-

czone strefy zagrożenia, powinny być okresowo przeglądane pod kątem późniejszych zmian. Ten łańcuch działań, szerzej opisany w pkt 2–8, zawiera pewne terminy, w których powinny zostać podjęte różne działania stanowiące ogniwa łańcucha, co stanowi przedmiot sprawozdania dla Komisji.

21. Z celów i konstrukcji dyrektywy w sprawie azotanów wynika praktycznie ciągły obowiązek państw członkowskich podejmowania odpowiednich działań w formie, którą dyrektywa ta przewiduje, celem realizacji celu zmniejszenia stężenia azotanów w zanieczyszczonych wodach. W tym celu niezbędne jest przeprowadzenie analizy działań wykonawczych podjętych lub zamierzonych przez państwa członkowskie.

22. Jako że transpozycja dyrektywy w sprawie azotanów nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia szeregu następujących po sobie działań, mogą one uchybić ciążącym na nich zobowiązaniom w różny sposób, a mianowicie gdy:

- nie podejmują wymaganych działań lub czynią to po terminie;
- działania, które podjęły, są niewystarczające lub błędne;

— uchybiają ciążącym na nim zobowiązaniom dotyczącym wdrażania podjętych działań lub stosują środki niewystarczające wobec podmiotów, do których są one skierowane;

— nie wykonują zobowiązań rezultatu, o których mowa w tej dyrektywie, po upływie rozsądnego terminu.

23. To właśnie z tego względu, że dyrektywa w sprawie azotanów nakłada na państwa członkowskie kompletny zestaw działań, które rozciągają się na długi okres czasu, kontrola wykonywana przez Komisję jest tak ścisła. W odróżnieniu od wielu innych dyrektyw, których wykonanie przez państwa członkowskie dokonuje się poprzez ich transpozycję do prawa krajowego we właściwym czasie, nadzór nad stosowaniem dyrektywy w sprawie azotanów wymaga ciągłej kontroli następujących po sobie faz procesu jej wykonania, jak również oceny faktycznych rezultatów uzyskanych w tym procesie.

24. W tym kontekście myśl, by wnieść o wydanie wyroku, który odnosiłby się wyłącznie do zachowania państwa członkowskiego przed zakończeniem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, lecz odnoszącego się również do późniejszych działań, może wydawać się atrakcyjna dla Komisji ze względów praktycznych. Umożli-

wia to objęcie większej części procesu wykonania i uniknięcie ewentualnych dalszych postępowań. Idea ta może też być ewentualnie atrakcyjna dla państw członkowskich, ponieważ daje im to więcej wskazówek co do przyszłych działań.

25. Wydaje mi się jednak, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości metoda ta jest niewykonalna. Zgodnie z tym orzecznictwem kwestia, czy państwo członkowskie uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom, jest oceniana w odniesieniu do sytuacji, jaka miała miejsce w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły później, nie mogą być uwzględnione przez Trybunał<sup>7</sup>.

26. Trybunał wskazał dwie przyczyny tak ścisłego rozgraniczenia:

- jest to gwarancja procesowa dla państwa członkowskiego, które powinno być w stanie uzasadnić swoje stanowisko wobec Komisji w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi<sup>8</sup>;

- konieczność umożliwienia państwu członkowskiemu podjęcia w porozumieniu z Komisją działań koniecznych dla uniknięcia stwierdzenia uchybienia przez Trybunał<sup>9</sup>; oraz

- gwarancja, że w ewentualnym postępowaniu przed Trybunałem jego przedmiot będzie mógł zostać właściwie określony<sup>10</sup>.

27. Skarga jest zatem niedopuszczalna — co ma znaczenie również w niniejszej sprawie — w zakresie w jakim zawiera zarzuty, które nie były przedmiotem postępowania poprzedzającego jej wniesienie.

28. Ponadto ściśle stosowanie tego orzecznictwa nie oznacza koniecznie, że dużo trudniejsza jest kontrola i zapewnienie przestrzegania przepisów dyrektywy w sprawie azotanów. Komisja może bowiem wskazać precyzyjnie w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi treść przepisów wykonawczych, które dane państwo członkowskie powinno było wydać. Jeśli w toku postępowania przed Trybunałem potwierdzona zostanie następnie jej ocena, to takie orzeczenie wywołuje również skutki w odniesieniu do tego, co dane państwo

7 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 25 listopada 1998 r. w sprawie C-214/96 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-7661, pkt 25; z dnia 17 września 1996 r. w sprawie C-289/94 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4405, pkt 20, oraz z dnia 11 czerwca 1998 r. w sprawach połączonych C-232/95 i C-233/95 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-3343, pkt 38.

8 — Wyrok z dnia 28 kwietnia 1993 r. w sprawie C-306/91 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-2133, pkt 22.

9 — Wyrok Trybunału z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-392/99 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-3373, pkt 133.

10 — Zobacz w szczególności wyroki Trybunału: z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawie 298/86 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 4343, pkt 10, oraz z dnia 25 kwietnia 1996 r. w sprawie C-274/93 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-2019, pkt 11.

członkowskie powinno jeszcze zrobić celem spełnienia zobowiązań wynikających z dyrektywy.

belgijskie jest odpowiedzialne przed Wspólnotą za wykonanie prawa wspólnotowego, wszystkie ustalenia faktyczne dotyczące tego, że stosowanie tej dyrektywy przez regiony nastąpiło po terminie lub jest niewystarczające, oznaczać będą, że Królestwo Belgii uchybiło swoim zobowiązaniom.

29. W niniejszej sprawie wynika z tego, że niedopuszczalne są zarzuty Komisji lub ich części, które nie znajdują oparcia w wezwaniu do usunięcia uchybienia i uzasadnionej opinii, co odnosi się do wszystkich działań podjętych w Belgii po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionych opiniach w dwóch postępowaniach poprzedzających wniesienie skargi.

B — *Nieprzestrzeganie obowiązków zawartych w art. 3*

30. W konsekwencji podczas oceny poszczególnych zarzutów zbadam za każdym razem, czy i w jakim zakresie są one dopuszczalne.

Zarzuty wobec Région flamande

## VI — Ocena

### A — Uwaga wstępna

31. W federalnej strukturze państwa belgijskiego odpowiedzialność za stosowanie dyrektywy w sprawie azotanów spoczywa na regionach. Podczas badania niniejszej skargi należy zatem ustalić, jakie działania zostały podjęte przez poszczególne regiony w ramach przysługujących im kompetencji i czy są one wystarczające. Jako że państwo

32. Komisja twierdzi po pierwsze, że Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom wynikającym z art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie azotanów. Région flamande nie określił wód zanieczyszczonych lub wód, które mogą być zanieczyszczone, w przypadku gdy nie zostały podjęte działania przewidziane w art. 5. Komisja ocenia również, że rząd belgijski naruszył w każdym razie art. 3 ust. 1, jak również załącznik I część A pkt 3 tej dyrektywy przez to, że nie określił wód Morza Północnego jako wód eutrofizowanych w rozumieniu dyrektywy. Wreszcie Komisja twierdzi, że nie zostało jej w ogóle notyfikowane rozporządzenie z dnia 14 czerwca 2002 r.<sup>11</sup>. Ponadto metoda

<sup>11</sup> — Wyżej wymieniony w przypisie 6.

określenia wód nie jest zgodna z art. 3 ust. 1, jak również z kryteriami zawartymi w załączniku I do dyrektywy w sprawie azotanów.

33. Rząd belgijski twierdzi w odpowiedzi na skargę, że Région flamande natychmiast wyznaczył strefy zagrożenia na podstawie kryteriów z załącznika I do dyrektywy w sprawie azotanów, ocenił bowiem, że możliwe było jednoczesne dokonanie ich określenia na podstawie art. 3 ust. 1 oraz ich wyznaczenie na podstawie art. 3 ust. 2. Mimo że wody nie zostały formalnie określone, Région flamande nie pominął etapu wskazanego w art. 3 ust. 1. Przed wyznaczeniem stref zagrożenia zostały wykonane pomiary w wodach i były one wykorzystane podczas wyznaczania stref zagrożenia.

34. Ponadto Komisja twierdzi, że przepisy flamandzkie nie odpowiadają wymogom art. 3 ust. 2 dyrektywy w sprawie azotanów. Pewne strefy niesłusznie nie zostały zakwalifikowane jako strefy zagrożenia, a ponadto kryteria wyznaczania stref zagrożenia nie są całkowicie zgodne z art. 3 dyrektywy w sprawie azotanów. Ponadto ocena skutków notyfikowanych działań wykazuje, że pewna liczba stref nie została wyznaczona jako strefy zagrożenia, mimo że mają w nich miejsce spływy do wód określonych zgodnie z art. 3 ust. 1 i mimo że przyczyniają się one do zanieczyszczania.

35. Jeśli chodzi o wyznaczenie stref zagrożenia, rząd flamandzki wyróżnia cztery kategorie, a mianowicie strefy zagrożenia z punktu widzenia jakości wody (art. 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie nawozów), strefy rolnicze o znaczeniu ekologicznym (art. 15a tego rozporządzenia), „naturalne” strefy zagrożenia (art. 15b rozporządzenia w sprawie nawozów) oraz strefy przesiąknięte fosforanami (art. 15c ust. 2 tego rozporządzenia).

36. Po pierwsze, zdaniem Komisji zgodnie z art. 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie nawozów jako strefy zagrożenia z punktu widzenia jakości wody zostały wyznaczone jedynie strefy, które są przeznaczone lub wykorzystywane do pozyskiwania wody pitnej. Praktyka taka jest sprzeczna zarówno z duchem, jak i literą art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy w sprawie azotanów oraz z kryteriami załącznika I do dyrektywy w sprawie azotanów, w kształcie, w jakim zostały one powtórzone w art. 15 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie nawozów. Jak bowiem wynika z ww. przepisów, podczas określania wód zanieczyszczonych lub wód, które mogą być zanieczyszczone, należy wziąć pod uwagę wszystkie wody podziemne, a nie jedynie te, które są przeznaczone do spożycia przez ludzi. Postępowanie takie oznacza, że we Flandrii wyznaczone strefy zagrożenia z punktu widzenia jakości wody znajdują się wyłącznie w strefach przeznaczonych lub wykorzystywanych do pozyskiwania wody pitnej. Odpowiedź Région flamande na wezwanie do usunięcia uchybienia potwierdza to. Wyjaśnił on, iż „jest zdania, że wystarczy tymczasowo wyznaczyć wody powierzchniowe, które mogą być przeznaczone lub wykorzystane do przygotowania wody do celów spożywczych”.

37. Po drugie, zdaniem Komisji kryteria wyznaczenia stref zagrożenia w kategoriach „strefy rolnicze o znaczeniu ekologicznym” i „naturalne» strefy zagrożenia”, jak również „strefy przesiąknięte fosforanami” nie mają żadnego (bezpośredniego) związku z kryteriami wskazanymi w art. 3 ust. 1 i 2 oraz w załączniku I do dyrektywy w sprawie azotanów. Wynika z tego, że znaczna liczba stref nie została zakwalifikowana jako strefy zagrożenia, mimo że mają z nich miejsce spływy do wód określonych zgodnie z art. 3 ust. 1 i że przyczyniają się one do zanieczyszczenia. Dane podane przez Région flamande wskazują, że od 70 do 80% terytorium regionu powinno zostać wyznaczone jako strefy zagrożenia.

38. Po trzecie, zdaniem Komisji wyznaczenie stref zagrożenia, jakie nastąpiło w rozporządzeniu rządu flamandzkiego z dnia 14 czerwca 2002 r.<sup>12</sup>, jest niezgodne z art. 3 oraz z kryteriami zawartymi w załączniku I do dyrektywy w sprawie azotanów.

39. Rząd belgijski twierdzi w duplice, że wyznaczenie stref „wodnych” nie polega wyłącznie na wyznaczeniu stref, które są przeznaczone lub wykorzystywane do pozyskiwania wody pitnej. Inne strefy zagrożenia z punktu widzenia jakości wody zostały również wyznaczone w wykonaniu dyrektywy w sprawie azotanów. W strefach zagrożenia wyznaczonych na podstawie art. 15a, to znaczy w strefach rolniczych o znaczeniu ekologicznym, i na podstawie art. 15b, to

znaczy w „naturalnych” strefach zagrożenia, mają zastosowanie dodatkowe obowiązkowe działania, które wykraczają dużo dalej niż przepisy obowiązujące na terytorium Flandrii. Przepisy te mają ten sam cel co dyrektywy, przy czym te strefy zagrożenia nie zostały wyznaczone jako strefy zagrożenia z punktu widzenia jakości wody w rozumieniu tej dyrektywy.

40. Rząd belgijski podkreślił podczas rozprawy, że jego polityka w stosunku do Flandrii ma na celu uczynienie odpowiedzialnym każdego rolnika na poziomie działki gruntowej. Polityka ta przyczynia się skutecznie do zmniejszenia wymywania azotanów celem osiągnięcia na poziomie działek gruntowych celów dyrektywy w sprawie azotanów.

Zarzuty w odniesieniu do Région wallonne

41. Zdaniem Komisji Królestwo Belgii naruszyło art. 3 ust. 2 i art. 12 dyrektywy w sprawie azotanów przez to, że określiło i wyznaczyło strefy zagrożenia jedynie na części terytorium. Ponadto wyznaczenie nie nastąpiło w przeznaczonym do tego terminie, a wyznaczanie stref zagrożenia do dnia dzisiejszego jest niekompletne.

12 — Wyżej wymieniony w przypisie 6.

42. Komisja odsyła do sprawozdania doręzonego jej na podstawie art. 10 dyrektywy w sprawie azotanów pismem z dnia 20 września 1996 r., z którego wynika, iż strefy zagrożenia zostały wyznaczone w terminie przepisany przez dyrektywę wyłącznie w odniesieniu do części terytorium regionu, jako że w trakcie przygotowywania tego sprawozdania obszar Herve, gmina Comines-Warneton i Condroz były przedmiotem analiz. Zdaniem Komisji te trzy podregiony powinny być zostać wyznaczone jako strefy zagrożenia najpóźniej do dnia 20 grudnia 1993 r. W dniu 19 marca 2002 r. gmina Comines-Warneton i rejon Sud namurois (część Condroz) zostały ostatecznie wyznaczone jako strefy zagrożenia. Jednak część zachodnia Sud namurois, to znaczy obszar „między Sambrą a Mozą”, nie została wyznaczona jako strefa zagrożenia, mimo że z opracowania „*Environmental resources management*”<sup>13</sup> wynika, że stężenie azotanów jest tam równie wysokie jak w części wschodniej. Ponadto okolice Hevre nie zostały do dnia dzisiejszego wyznaczone jako strefa zagrożenia. Wreszcie Komisja dodaje, że zbyt mała część obszaru Crétacé de Hesbaye została wyznaczona jako strefa zagrożenia i że według opracowania *Environmental resources management* jego część zachodnia powinna również zostać wyznaczona.

43. Rząd belgijski przeczy tezie, że wyznaczenie nie nastąpiło w terminie do tego ustanowionym i twierdzi, że zastosowanie ma w tym zakresie art. 3 ust. 4 dyrektywy

w sprawie azotanów. Przepis ten stanowi, że państwa członkowskie dokonują przeglądu i w miarę konieczności zmieniają lub dodają do wyznaczania strefy zagrożenia w odpowiednim czasie, a przynajmniej co cztery lata w celu uwzględnienia zmian i czynników nieprzewidzianych w czasie poprzedniego wyznaczania. Istnienie ww. problematycznych stref zostałyby już z pewnością stwierdzone w trakcie pierwszego przeglądu około roku 1994, na podstawie art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy, lecz w czasie tym nie zostały jeszcze zakończone badania. W konsekwencji gmina Comines-Warneton i rejon Sud namurois zostały wyznaczone w dniu 19 marca 2002 r. jako strefy zagrożenia zgodnie z art. 3 ust. 4 tej dyrektywy. Królestwo Belgii nie podziela wyników opracowania Komisji, na podstawie którego zamierza ona dowieść, że region obszaru „między Sambrą a Mozą” powinien zostać również wyznaczony jako strefa zagrożenia. Wyznaczenie rejonu Sud namurois opiera się na wynikach pomiarów stężenia azotanów i odpowiada kryteriom zawartym w art. 3 dyrektywy w sprawie azotanów.

44. W odpowiedzi na zarzut Komisji, według którego obszar Herve nie został wyznaczony jako strefa zagrożenia, Królestwo Belgii podkreśla szczególnie status przyznany temu regionowi. Działania takie jak te wskazane w art. 5 dyrektywy w sprawie azotanów nie są najbardziej skuteczne w zwalczaniu zanieczyszczenia spowodowanego azotanami, a zatem w strefie tej znajdują zastosowanie przepisy szczególne.

13 — Sprawozdanie ERM dla Komisji Europejskiej (luty 2000 r.) w sprawie stref zagrożenia w Belgii.

45. Wreszcie rząd belgijski nie zgadza się z zarzutem Komisji, że zbyt mała część obszaru Crétacé de Hesbaye została wyznaczona jako strefa zagrożenia. Pomiary stężenia azotanów wykazują, że zachodnia część Crétacé de Hesbaye nie jest zanieczyszczona.

46. Komisja twierdzi wreszcie, że władze walońskie z naruszeniem art. 3 dyrektywy nie uwzględniły zanieczyszczenia wód przybrzeżnych i morskich w trakcie oznaczania wód zanieczyszczonych lub wód, które mogą być zanieczyszczone i wyznaczania stref zagrożenia. Komisja podkreśla, że rząd belgijski sam odwołał się przed komisjami ds. wykonania konwencji z Oslo oraz konwencji paryskiej do kwestii eutrofizacji wybrzeża belgijskiego i ujścia Escaut. Komisja uważa, że ponieważ belgijskie wody przybrzeżne lub morskie stały się eutroficzne na skutek dopływu składników odżywczych niesionych przez masę wody zanieczyszczonej azotanami pochodzenia rolniczego, to właściwe władze regionalne powinny były wyznaczyć jako strefy zagrożenia obszary terytorium Région wallonne, z którego spływają wody do Morza Północnego i które przyczyniają się do tego zanieczyszczenia.

47. Rząd belgijski ripostuje, że dopływ składników odżywczych niesionych przez masę wody zanieczyszczonej azotanami pochodzenia rolniczego nie jest znaczący w Région wallonne.

C — Ocena

Dopuszczalność

48. Zarzuty Komisji dotyczące rozporządzenia rządu flamandzkiego z dnia 14 czerwca 2002 r., jak również zarzut, że zbyt mała część obszaru Crétacé de Hesbaye została wyznaczona jako strefa zagrożenia, powinny zostać uznane za bezskuteczne, ponieważ stanowią rozszerzenie przedmiotu sporu w stosunku do uzasadnionej opinii<sup>14</sup>.

49. Zarzuty Komisji w tym zakresie są zatem niedopuszczalne.

Co do istoty

50. Artykuł 3 ust. 1 i 2 dyrektywy w sprawie azotanów wymaga, by państwa członkowskie zastosowały się najpóźniej do dnia 20 grudnia 1993 r. do następujących obowiązków:

<sup>14</sup> — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 25 maja 2000 r. w sprawie C-384/97 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-3823, pkt 35, oraz z dnia 10 maja 2001 r. w sprawie C-152/98 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. I-3463, pkt 21.

- państwa członkowskie powinny określić wody zanieczyszczone związkami azotu pochodzenia rolniczego oraz wody, które mogą być zanieczyszczone, jeśli nie zostanie podjęte żadne działanie celem zmniejszenia zawartości azotu pochodzenia rolniczego;
- państwa członkowskie powinny wyznaczyć w tym celu jako strefy zagrożenia wszystkie znane obszary rolne, z których mają miejsce spływy do wód, w zakresie których zostało stwierdzone, że są one przesiąknięte związkami azotu lub mogą się takimi stać.

51. Wody, które są (lub mogą być) zanieczyszczone, są określane na podstawie kryteriów ustalonych w załączniku I do dyrektywy. Zgodnie z tymi kryteriami jako wody zanieczyszczone powinny być określone powierzchniowe wody słodkie, w szczególności te wykorzystywane lub przeznaczone do pozyskiwania wody pitnej, zawierające lub mogące zawierać, jeśli nie podjęto by działania na mocy art. 5, stężenie azotanów większe niż ustanowione zgodnie z dyrektywą 75/440/EWG<sup>15</sup>. Odnosi się to również do wód podziemnych, w których zawartość azotanów wynosi lub może wynosić ponad 50 mg/l, jeśli nie zostaną podjęte działania przewidziane w art. 5 dyrektywy, jak również do naturalnych jezior słodководnych, innych zbiorników słodkiej wody,

ujść rzek, wód przybrzeżnych i wód morskich, które są eutroficzne lub mogą stać się eutroficzne w bliskiej przyszłości, jeśli nie zostaną podjęte działania na mocy art. 5.

52. Podczas stosowania tych kryteriów państwa członkowskie powinny również wziąć pod uwagę właściwości fizyczne i cechy środowiska wód i gleb, aktualną wiedzę w zakresie zachowywania się związków azotu w środowisku naturalnym (w wodzie i glebie) i wreszcie aktualną wiedzę o skutkach działania podejmowanego na mocy art. 5.

53. Przede wszystkim należy stwierdzić, że Królestwo Belgii przyznało, iż w Région flamande wody, które są (lub mogą być) zanieczyszczone, nie zostały formalnie określone. Ma to konsekwencje dla wyznaczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 2 dyrektywy w sprawie azotanów. Wyznaczenie stref zagrożenia może zostać prawidłowo wykonane tylko wtedy, gdy zostanie zakończona wstępna faza polegająca na określeniu. W konsekwencji w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji Królestwo Belgii nie wypełniło tych obowiązków wynikających z art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie azotanów.

54. Jest oczywiste, że Królestwo Belgii nie zastosowało się do zobowiązań wynikających z art. 3 ust. 2 dyrektywy w sprawie azotanów, ponieważ Région flamande tylko częściowo

15 — Dyrektywa Rady 75/440/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. dotycząca wymaganej jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej w państwach członkowskich (Dz.U. L 194, str. 26).

wyzaczył strefy zagrożenia. Jak już zostało wyjaśnione, dla celów stosowania dyrektywy w sprawie azotanów znaczenie mają wyłącznie strefy, które są zagrożone z tego powodu, że wody powierzchniowe i wody podziemne zostały skażone w drodze wymywania azotanów. O ile prawdą jest, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie nawozów jako strefy zagrożenia zostały wyznaczone te strefy, które są zagrożone z innego powodu, a mianowicie z uwagi na ich wartość w płaszczyźnie ekologicznej lub naturalnej, o tyle przy tym wyznaczaniu stosowane są kryteria inne niż wskazane w art. 3 i załączniku I do dyrektywy w sprawie azotanów. W konsekwencji wyznaczenie to nie spełnia wymogów dyrektywy. Oceniam, że argument rządu belgijskiego, iż strefy te zostały wyznaczone między innymi w oparciu o cele dyrektywy w sprawie azotanów, jest niewystarczający. Typ zagrożenia determinuje bowiem działania, które powinny zostać podjęte celem jego zmniejszenia. Wynika z tego, że nie można odwołać się do wyroku w sprawie *Standley i in.*<sup>16</sup>. Państwa członkowskie dysponują w świetle tego wyroku znaczną swobodą uznania w stosowaniu kryteriów wskazanych w załączniku I. Jednak przy wyznaczaniu stref zagrożenia nie mogą pominąć tych kryteriów.

55. Jeśli chodzi o wyznaczenie stref, które są zagrożone z punktu widzenia jakości wody, to należy wskazać, że art. 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie nawozów ogranicza stosowanie dyrektywy w sprawie azotanów. Na podstawie tego przepisu w Région fla-

mande wyznaczane są trzy rodzaje stref zagrożenia z punktu widzenia jakości wody:

- 1) strefy, w których pozyskiwana jest woda, oraz strefy chronione typu I, II i III dotyczące wód podziemnych wyznaczone na podstawie rozporządzenia z dnia 24 stycznia 1984 r. w sprawie działań w zakresie gospodarki wodami podziemnymi;
- 2) zbiorniki wód powierzchniowych przeznaczone do produkcji wody pitnej wyznaczone na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1971 r. w sprawie ochrony wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniami;
- 3) strefy zawierające gleby podatne na azotany, w stosunku do których jest konieczne zaostrożenie norm, takie jak określone przez rząd flamandzki i wyznaczone na podstawie rozporządzenia z dnia 24 stycznia 1984 r.

56. Strefy, które nie znalazły się w żadnej z tych kategorii, ale z których mają miejsce spływy, w rozumieniu art. 3 ust. 2 dyrektywy, do wód, których zanieczyszczenie stwier-

16 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-293/97, Rec. str. I-2603, pkt 39.

dzono lub które mogą być zanieczyszczone, zostały wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy. Czyniąc to, rząd belgijski wykroczył poza granice swobodnego uznania, które przyznaje mu ta dyrektywa.

57. Zarzuty Komisji wobec Région wallonne również są zasadne. W chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji rząd Królestwa Belgii nie wypełnił zobowiązania do określenia wszystkich wód na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie azotanów i wyznaczenia stref zagrożenia zgodnie z art. 3 ust. 2 tej dyrektywy. Z samej odpowiedzi Région wallonne na wezwanie do usunięcia uchybienia wynika, że w rejonie Herve wielokrotnie został osiągnięty pułap 50 mg/NO<sub>3</sub>/l oraz że rzadko występowały strefy, w których nie stwierdzono żadnego przekroczenia. W gminie Comines-Warneton wyniki pomiarów mieściły się między 63 a 92 mg/NO<sub>3</sub>/l, a w Condroz niektóre pomiary wykazały przekroczenie pułapu 50 mg/NO<sub>3</sub>/l. W odpowiedzi tej Région wallonne wzmiankuje istnienie poważnego zanieczyszczenia w rejonie „między Sambrą a Mozą” z pomiarami przekraczającymi 50 mg/NO<sub>3</sub>/l. Argument rządu belgijskiego, że badania dotyczące tych regionów nie były jeszcze zakończone, nie może zatem uzasadniać nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z art. 3. Podobnie odwołanie się przez rząd belgijski do art. 3 ust. 4 jest bezskuteczne, ponieważ przepis ten dotyczy przeglądu listy stref zagrożonych, a nie wstępnego wyznaczenia tych stref.

58. Wreszcie uzasadnione są również zarzuty Komisji wobec obu regionów dotyczące nieokreślenia wód przybrzeżnych i morskich zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie azotanów oraz niewyznaczenia stref zagrożenia, które wymagane są zgodnie z art. 3 ust. 2 tej dyrektywy. Czwarty motyw tej dyrektywy, który wyraźnie wymienia ochronę Morza Północnego, sprzeciwia się takiej wykładni i stosowaniu dyrektywy, które nie uwzględniałoby przyczyniania się do eutrofizacji Morza Północnego przez masę wody zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego.

59. Wynika z tego, że zarzuty Komisji omówione powyżej są zasadne.

#### *D — Luki w zbiorze zasad dobrej praktyki rolniczej*

##### Zarzuty w odniesieniu do Région flamande

60. Zdaniem Komisji w zbiorze zasad dobrej praktyki rolniczej opracowanym przez Région flamande nie zostały zawarte cztery następujące elementy załącznika II do dyrektywy w sprawie azotanów:

— okresy, kiedy rolnicze wykorzystanie nawozu jest niewłaściwe; Ocena

— zasady dotyczące wykorzystania nawozu na terenach o dużym nachyleniu;

— warunki wykorzystania nawozów na glebach podmokłych, zalanych, zamarniętych i pokrytych śniegiem, oraz

— zasady wykorzystania nawozów w pobliżu cieków wodnych.

62. Région flamande przyznał w odpowiedzi z dnia 19 lutego 1999 r. na uzasadnioną opinię, że ww. czterech punktów brak w zbiorze zasad dobrej praktyki rolniczej i że zostanie on zmieniony w tym zakresie w najbliższej przyszłości. Ponieważ rozporządzenie w sprawie nawozów, ostatecznie zmienione przez rząd belgijski, nie zostało wydane przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, nie ma potrzeby badania, czy stanowi ono prawidłowe wykonanie zobowiązań wynikających z załącznika III do dyrektywy w sprawie azotanów. Komisja podniosła bowiem ten zarzut w ramach postępowania 94/2239 i wydała w dniu 23 listopada 1998 r. uzasadnioną opinię, w której wezwała to państwo członkowskie do zastosowania się do niej w terminie dwóch miesięcy od daty jej doręczenia. W konsekwencji rozporządzenie w sprawie nawozów z dnia 1 stycznia 2000 r. z późniejszymi zmianami zostało wydane po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

63. Zarzut Komisji jest zatem zasadny.

61. Rząd belgijski wspomina w odpowiedzi na skargę art. 17 rozporządzenia w sprawie nawozów i rozporządzenia wykonawczego do niego, które regulują różne aspekty, które zostały przewidziane w dyrektywie w sprawie azotanów w zakresie zbioru zasad dobrej praktyki rolniczej. Artykuł ten podlegał różnym zmianom w tych latach i obowiązki były podawane do wiadomości rolników w regionie flamandzkim za pomocą broszury zatytułowanej „Mestgids — Wegwijs in het Vlaamse beleid december 2000” (Przewodnik po nawozach — wytyczne dotyczące polityki flamandzkiej, grudzień 2000 r.).

#### E — Programy działania

Zarzuty w odniesieniu do Région flamande

64. Komisja przypomina, że art. 5 ust. 1 dyrektywy w sprawie azotanów przewiduje,

iż w terminie dwóch lat od wstępnego wyznaczenia określonego w art. 3 ust. 2 tej dyrektywy państwa członkowskie powinny ustanowić programy działania w odniesieniu do wyznaczonych stref zagrożenia, które z kolei powinny zostać wyznaczone w terminie dwóch lat od dnia notyfikacji im tej dyrektywy. Ponieważ dyrektywa została notyfikowana w dniu 19 grudnia 1991 r., strefy zagrożenia powinny być zostać wyznaczone najpóźniej do dnia 20 grudnia 1993 r., a programy działania powinny być zostać ustanowione najpóźniej do dnia 20 grudnia 1995 r.

z wyłączenia na podstawie art. 15b ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 15b ust. 3 rozporządzenia w sprawie nawozów (art. 15b ust. 8 rozporządzenia); oraz

- w strefach przesiąkniętych fosforanem (art. 15c ust. 1 akapit drugi rozporządzenia w sprawie nawozów, zob. pkt 16).

65. Komisja wskazuje przede wszystkim na nieuzasadnioną niezgodność wynikającą z okoliczności, że programy działania, które zgodnie z art. 5 dyrektywy w sprawie azotanów powinny obowiązywać w strefach zagrożenia, nie są w nich w pełni stosowane. Norma zapisana w pkt 2 załącznika III do dyrektywy w sprawie azotanów, zgodnie z którą ilość odchodów zwierzęcych wykorzystywanych rolniczo każdego roku nie może przekraczać określonej ilości 170 kg azotu na hektar, nie jest stosowana:

- w rolniczych strefach zagrożenia o znaczeniu ekologicznym (art. 15a i 14 rozporządzenia w sprawie nawozów, zob. pkt 14);

- w przedsiębiorstwach znajdujących się w strefach zagrożenia ze względu na ich bogactwo naturalne i korzystających

66. Wreszcie Komisja zarzuca rządowi belgijskiemu, że przepisy notyfikowane przez Région flamande jako integralna część programu działania nie zawierają żadnego przepisu, który umożliwiłby stosowanie art. 5 ust. 4 dyrektywy w sprawie azotanów. Ten ostatni przepis przewiduje, że do programów działania należy włączyć w szczególności obowiązkowe środki, o których mowa w załączniku III. Środki obejmują zasady odnoszące się do:

- 1) okresów, kiedy rolnicze wykorzystanie niektórych rodzajów nawozu jest zakazane;
- 2) pojemności zbiorników do przechowywania odchodów zwierzęcych; pojemność ta musi przekraczać [...].

67. Ponadto Komisja twierdzi, że nie zadośćuczynił on przepisom pkt 1.3 załącznika III do dyrektywy w sprawie azotanów. Przy wydawaniu przepisów ograniczających wykorzystanie nawozu rząd belgijski nie uwzględnił azotu zasilającego uprawy z gleby. Z uzasadnienia naukowego zaproponowanych zasad, jakie zostało dostarczone przez rząd belgijski wynika, że normy te nie uwzględniają rzeczywistych rezerw azotu w glebie.

68. Wreszcie Komisja podnosi, że nie zadośćuczynił on normie przewidzianej w załączniku III pkt 2, która przewiduje, że powinny zostać uwzględnione środki zapewniające, że dla każdego gospodarstwa rolnego lub hodowlanego ilość odchodów zwierzęcych wykorzystywanych rolniczo każdego roku, w tym wprost od zwierząt, nie przekroczy 170 kg azotu na hektar. Norma ta stosuje się tylko do stref rolniczych o znaczeniu ekologicznym, do stref zagrożenia ze względu na ich bogactwa naturalne i do stref przesiąkniętych fosforanami.

69. Rząd belgijski przeciwstawia pierwszemu zarzutowi Komisji okoliczność, że dla stref zagrożenia przepisy wykonawcze idą dużo dalej niż przepisy ustanowione w załączniku III do dyrektywy w sprawie azotanów, nawet jeśli chodzi o normę 170 kg azotu na hektar. To, że norma 170 kg azotu na hektar nie stosuje się do przedsiębiorstw z naturalnych stref zagrożenia, które korzystają ze zwolnienia na podstawie art. 15b ust. 2 pkt 1) i 2) oraz art. 15b ust. 3

rozporządzenia w sprawie nawozów, jest bez znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ zawartość azotanów 50 mg/l nie została przekroczona w tych strefach. Wszystkie inne kroki, takie jak program działania i zbiór zasad dobrej praktyki rolniczej są wystarczające dla osiągnięcia celów dyrektywy w sprawie azotanów. Podobnie jeśli chodzi o strefy przesiąknięte fosforanami, stosują się również przepisy, które idą dużo dalej niż przepisy, które stosują się w strefach, które nie zostały wyznaczone jako strefy zagrożenia. W strefach tych stosowanie nawozów jest ograniczone do 40 kg anhydrydu fosforowego na hektar rocznie.

70. Rząd belgijski przyznaje w odpowiedzi na skargę w zakresie drugiego zarzutu, że przepisy flamandzkie nie spełniały w terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii wymogów załącznika III pkt 1.1 i 1.2 do dyrektywy w sprawie azotanów.

71. Rząd belgijski podkreśla, odnosząc się do trzeciego zarzutu, że jeśli chodzi o normy nawożenia, uwzględnione zostały przeciętne zasoby w glebie, które — jak się zakłada — są identyczne na wszystkich działkach gruntu. Stosowane w połączeniu z pozostałościami azotu obecnymi pod koniec roku normy te gwarantują, że cele dyrektywy w sprawie azotanów zostaną osiągnięte.

Zarzuty w odniesieniu do Région wallonne

nego lub wywołanego przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, które spowodowały znaczące skutki.

72. Komisja ocenia, że rząd belgijski naruszył art. 5 dyrektywy w sprawie azotanów, ponieważ po wyznaczeniu stref zagrożenia na swoim terytorium Région wallonne powinien był ustanowić programy działania w wyznaczonym terminie, co jednak nie nastąpiło.

75. Komisja podnosi w replice, że programy te są stosowane przez rolników dobrowolnie i że nie są one stosowane we wszystkich strefach zagrożenia.

73. Région wallonne wyznaczył Crétacé de Hesbaye i Sables bruxelliens jako strefy zagrożenia w drodze dwóch rozporządzeń ministerialnych z dnia 28 lipca 1994 r. W konsekwencji powinien był ustanowić programy działania wymagane w dyrektywie w sprawie azotanów najpóźniej do dnia 20 grudnia 1995 r. Obowiązek ten został również powtórzony w art. 3 tych dwóch walońskich rozporządzeń, zgodnie z którymi wyznaczone zostały dwie strefy zagrożenia. Artykuł ten przewiduje, że właściwy organ przygotowuje programy działania stosowane w wyznaczonych strefach zagrożenia, które to programy powinny zostać ustanowione najpóźniej do dnia 20 grudnia 1995 r. (data wejścia w życie). Jednak po wyznaczeniu dwóch stref zagrożenia na swoim terytorium Région wallonne nie ustanowił programu działania.

76. Ponadto Komisja zarzuca również rządowi belgijskiemu, że rozporządzenie rządu walońskiego z dnia 10 października 2002 r. w sprawie zrównoważonej gospodarki azotem w rolnictwie, które Région wallonne zakomunikował jako program działania, nie zawiera żadnego przepisu umożliwiającego pełne stosowanie art. 5 ust. 4 dyrektywy w sprawie azotanów.

Ocena

— Dopuszczalność

74. Rząd belgijski twierdzi, że począwszy od 1996 r. ustanowił na szczeblu lokalnym programy działania dla Crétacé de Hesbaye i Sables bruxelliens celem zapobiegania lub zmniejszania zanieczyszczenia spowodowa-

77. Zarzut Komisji dotyczący rozporządzenia rządu walońskiego z dnia 10 października

2002 r. w sprawie zrównoważonej gospodarki azotem w rolnictwie musi zostać uznany za bezskuteczny, ponieważ stanowi rozszerzenie przedmiotu sporu w stosunku do tego, jak został on określony w uzasadnionej opinii.

78. Ten zarzut Komisji jest zatem niedopuszczalny.

— Co do istoty

79. W świetle art. 5 dyrektywy w sprawie azotanów państwa członkowskie powinny ustanowić programy działania celem zapobiegania lub zmniejszania, w strefach zagrożenia wyznaczonych zgodnie z art. 3 ust. 2 i 4 dyrektywy, zanieczyszczenia wody spowodowanego lub wywołanego przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych.

80. Państwo członkowskie może ustanowić program działania odnoszący się do wszystkich stref zagrożenia na swoim terytorium lub różne programy działania dla różnych stref zagrożenia lub też dla różnych ich części na swoim terytorium.

81. Programy działania są wprowadzane w życie w ciągu czterech lat od ich ustanowienia i powinno się włączyć do nich w szczególności obowiązkowe środki, o których mowa w załączniku III do dyrektywy w sprawie azotanów. Środki te powinny zawierać normy, które są wyszczególnione w przedmiotowym załączniku, dotyczące okresów, kiedy rolnicze wykorzystanie niektórych rodzajów nawozu jest zakazane, pojemności zbiorników do przechowywania odchodów zwierzęcych i ograniczenie rolniczego wykorzystania nawozów, zgodne z dobrą praktyką rolniczą i uwzględniające cechy danej strefy zagrożenia, i które zapewniają, że dla każdego gospodarstwa rolnego lub hodowlanego ilość odchodów zwierzęcych, wykorzystywanych rolniczo każdego roku, w tym wprost od zwierząt, nie przekroczy określonej ilości na hektar.

82. Celem programów działania jest w szczególności zmniejszenie zawartości azotu w glebie. Zmniejsza to szanse, że związki azotu niewchłonięte przez uprawy przedostaną się przez glebę i znajdą się ostatecznie w wodach powierzchniowych, które są już przesiąknięte lub mogą się takimi stać.

83. Po pierwsze, rząd belgijski przyznaje, że jeśli chodzi o Région flamande, to flamandzkie przepisy nie spełniały w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii wymogów wynikających z załącznika III pkt 1.1 i 1.2 do dyrektywy w sprawie azotanów. Rząd belgijski przyznał również w swoich pismach procesowych, że przepisy te nie uwzględniały rzeczywistych rezerw azotu w glebie, lecz jedynie rezerwy średnie. Jest to sprzeczne z wymogiem zawartym w załączniku III pkt 1.3.

84. Pozostałe zarzuty Komisji dotyczące Région flamande odnoszą się do niekompletnego stosowania art. 5 ust. 4 dyrektywy w sprawie azotanów w strefach rolniczych o znaczeniu ekologicznym, „naturalnych” strefach zagrożenia, jak również w strefach przesiąkniętych fosforanami. Wszystko wskazuje na to, że przepisy wspomniane przez rząd belgijski nie spełniają wymogów określonych w art. 5 dyrektywy w sprawie azotanów. Zarzuty Komisji wobec programu działania dotyczą stref, które — jak się okazało podczas rozprawy — nie zostały definitywnie wyznaczone na podstawie dyrektywy w sprawie azotanów (zob. pkt 53). W konsekwencji Région flamande wyznaczył na podstawie innych kryteriów niż te, które zostały przewidziane w art. 3 dyrektywy w sprawie azotanów, strefy zagrożenia, do których stosują się inne kryteria niż te, które zostały przewidziane w art. 5 tej dyrektywy. Ponadto Région flamande niesłusznie zaniechał wyznaczenia dużych części swojego terytorium jako stref zagrożenia, co oznacza, że żaden program działania nie stosuje się w tych strefach. Wnioskuję z tego zatem, że Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciąży, jako że Région flamande zaniechał podjęcia wystarczających działań celem kompletnego i prawidłowego wykonania art. 3 i 5 dyrektywy w sprawie azotanów.

85. Zarzut Komisji wobec Région wallonne jest również zasadny. Dobrowolne programy różnej rangi i o zróżnicowanej stosowalności w zależności od danego regionu, które nie stanowią zorganizowanego i spójnego systemu służącego realizacji szczególnego celu,

nie mogą być bowiem zakwalifikowane jako „programy działania” w rozumieniu art. 5 dyrektywy.

86. Należy zatem stwierdzić, że obydwa zarzuty dotyczące naruszenia art. 5 dyrektywy w sprawie azotanów są również zasadne.

#### F — *Niekompletne sprawozdanie*

Zarzuty w odniesieniu do Région flamande

87. Artykuł 10 dyrektywy w sprawie azotanów przewiduje, że państwa członkowskie w odniesieniu do czteroletniego okresu następującego po notyfikacji dyrektywy oraz w odniesieniu do każdego kolejnego czteroletniego okresu przedkładają Komisji sprawozdanie zawierające informacje określone w załączniku V. Sprawozdania powinny być przedkładane Komisji w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia okresu, do którego się odnoszą.

88. Komisja twierdzi, że sprawozdanie przedłożone przez Królestwo Belgii w imieniu Région flamande nie spełnia niżej

wskazanych wymogów załącznika V do dyrektywy:

- mapa przedstawiająca wody określone zgodnie z art. 3 ust. 1 i załącznikiem I, wskazująca w każdym przypadku, które kryteria z załącznika I zostały zastosowane do celów określenia każdej z wód;

89. Région flamande wyjaśnia, że wody bezpośrednio zagrożone zostały wyznaczone we Flandrii na podstawie kryteriów załącznika I do dyrektywy w sprawie azotanów. W odpowiedzi na uzasadnioną opinię Région flamande przedstawił mapę wskazującą strefy zagrożenia dla Królestwa Belgii.

90. Poza tym Królestwo Belgii nie zaprzecza zarzutom Komisji.

- podsumowanie wyników monitorowania uzyskanych na mocy art. 6 dyrektywy, zawierające przedstawienie rozważań, które doprowadziły do wyznaczenia każdej strefy zagrożenia oraz do każdej zmiany lub dodania do wyznaczonych stref zagrożenia;

#### Ocena

- podsumowanie wyników programów monitoringu realizowanych na mocy art. 5 ust. 6 dyrektywy;

- założenia poczynione przez państwa członkowskie na temat prawdopodobnej długości okresu, w ramach którego oczekuje się, że wody określone zgodnie z art. 3 ust. 1 zareagują na dany środek programu działań, wraz ze wskazaniem poziomu niepewności związanego z tymi założeniami.
91. Należy stwierdzić, że dokumenty przesłane Komisji w dniu 9 stycznia 1997 r. przez Królestwo Belgii, dotyczące Région flamande nie zawierają żadnej mapy wód wyznaczonych zgodnie z art. 3 ust. 1 i załącznikiem I, jak to zostało przewidziane w pkt 2 lit. a) załącznika V do dyrektywy w sprawie azotanów. Mapa, do której odnosi się Région flamande odpowiada art. 10 w związku z pkt 2 lit. b) załącznika V do dyrektywy w sprawie azotanów. Ponadto brakuje dokumentów, o których mowa w pkt 3 i 4 lit. d) i e) załącznika V do dyrektywy.

92. Należy zatem stwierdzić, że przedkładając Komisji niekompletne sprawozdanie, o którym mowa w art. 10 dyrektywy w sprawie azotanów, Królestwo Belgii uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom.

## VII — Wnioski

93. Mając powyższe na względzie, proponuję, aby Trybunał:

- 1) stwierdził, że w odniesieniu do Région flamande Królestwo Belgii zaniechało podjęcia odpowiednich kroków celem zapewnienia pełnej transpozycji i właściwego stosowania art. 3 ust. 1 i 2, jak również art. 4, 5 oraz 10 dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego;
- 2) stwierdził, że w odniesieniu do Région wallonne Królestwo Belgii zaniechało podjęcia odpowiednich kroków celem zapewnienia pełnej transpozycji i właściwego stosowania art. 3 ust. 1 i 2 i art. 5 dyrektywy Rady 91/676;
- 3) oddalił skargę w pozostałym zakresie;
- 4) obciążył Królestwo Belgii kosztami postępowania.