FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 20. januar 2000 *

I — Indledning

1. I den sag, Kommissionen har anlagt i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), har den nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten, da det ikke har udarbejdet de handlingsprogrammer, som er foreskrevet i artikel 5 i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget [1] (herefter »direktivet«).

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsreglerne*

2. Ifølge direktivets artikel 1 har det til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.

3. Det bestemmes bl.a. i direktivets artikel 3:

»[...]

2. Medlemsstaterne udpeger inden to år efter meddelelsen af dette direktiv som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1. De underretter Kommissionen om denne oprindelige udpegelse efter seks måneder.

[...]

4. Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udar-

* Originalsprog: græsk.

1 — EFT L 375, s. 1, berigtiget i EFT 1993 L 92, s. 51.

bejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner«.

4. Det fremgår af en note under direktivets artikel 12, stk. 1, at det blev meddelt medlemsstaterne den 19. december 1991.

5. Direktivets artikel 5, stk. 1, bestemmer: »Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.«

6. Endelige bestemmer direktivets artikel 10 følgende:

»1. Medlemsstaterne forelægger for den fireårsperiode, der følger efter meddelelsen af dette direktiv, og for hver efterfølgende fireårsperiode Kommissionen en rapport med de oplysninger, der er omhandlet i bilag V.

2. Rapporter i henhold til denne artikel skal forelægges for Kommissionen inden seks måneder efter udløbet af den periode, de vedrører.«

B — *Nationale retsregler*

7. Direktivet er blevet gennemført i spansk ret ved Real Decreto sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (kongelig dekret nr. 261/1996 af 16.2.1996 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget). Dekretet gennemfører direktivet i spansk ret og bestemmer, at »de kompetente organer i de selvstyrende regioner udarbejder handlingsprogrammer for de zoner, der er udpeget som sårbare, med henblik på at nedbringe og forebygge forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget. Disse handlingsprogrammer skal udarbejdes inden to år efter den oprindelige udpegelse af de sårbare zoner eller inden et år efter enhver ny udvidelse eller ændring og skal gennemføres i løbet af de første fire år efter deres udarbejdelse«.

III — Den administrative sagsbehandling

8. Ved skrivelse SG(97) D/2548 af 4. april 1997 opfordrede Kommissionen Kongeriget Spanien til at fremsætte sine bemærk-

ninger om, hvorvidt det eventuelt havde tilsidesat sine forpligtelser efter direktivet, navnlig forpligtelserne til at gennemføre kontrol vedrørende nitratkoncentrationen i ferskvand (direktivets artikel 6), udarbejde handlingsprogrammer for sårbare zoner (direktivets artikel 5) og at forelægge en første fireårs-rapport (direktivets artikel 10).

9. På grundlag af de spanske myndigheders besvarelse af åbningsskrivelsen kunne Kommissionen konstatere, at kontrollen vedrørende nitratkoncentrationen i ferskvand var blevet udført. Imidlertid fandt Kommissionen, at der ved svaret forelå en erkendelse af, at de i direktivets artikel 5, stk. 1, nævnte handlingsprogrammer ikke var blevet udarbejdet, og at rapporten i henhold til direktivets artikel 10, stk. 1, ikke var blevet forelagt.

10. Efter modtagelsen af dette svar den 21. november 1997 tilsendte Kommissionen Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse [2], hvori den gjorde gældende, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser efter direktivet, da det ikke til Kommissionen havde fremsendt en rapport med de oplysninger, der omhandles i direktivets bilag V, således som det kræves i artikel 10, og ikke havde udarbejdet de handlingsprogrammer, der kræves ved direktivets artikel 5.

2 — K(97) 3415 endelig udg.

11. Kommissionen opfordrede medlemsstaten til at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder, regnet fra modtagelsen. Som Kommissionen omtaler i sin skrivelse af 23. januar 1998, anmodede de spanske myndigheder om en forlængelse af denne frist.

12. Endelig besvarede Kongeriget Spanien den begrundede udtalelse med et dokument af 6. marts 1998 med titlen »Informe Cuatrienal del Reino de España sobre cumplimiento de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la conterminación por nitratos de origen agrícola« (»Fireårsrapport vedrørende anvendelsen af direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget«).

13. I betragtning af denne rapport begrænsede Kommissionen sagsgenstanden i den stævning, der var blevet indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. juli 1998. Under sagen har Kommissionen således nedlagt påstand om, dels at Domstolen fastslår, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af traktaten, da det ikke har udarbejdet det i direktivets artikel 5 omhandlede handlingsprogrammer, dels at Domstolen tilpligter medlemsstaten at betale sagens omkostninger.

IV — Parternes standpunkter

14. Kommissionen anfører, at EF-traktatens 189, stk. 3 (nu artikel 249, stk. 3, EF), jf. EF-traktatens artikel 5, stk. 1 (nu artikel 10, stk. 1, EF), er bindende forskrifter, hvilket indebærer, at de medlemsstater, der er adressater for direktivet, er forpligtet til at vedtage de nødvendige foranstaltninger til dets gennemførelse inden den frist, de har hertil, som er fastsat i direktivet.

15. I denne sag har Kommissionen fremhævet, at de sårbare zoner først skulle udpeges inden for en frist af to år at regne fra meddelelsen af direktivet (artikel 3, stk. 2, i direktivet), hvorfor fristen for at udarbejde handlingsprogrammerne efter artikel 5 udløb i december 1995.

16. Kommissionen hævder også, at Kongeriget Spanien i fireårsrapporten af 6. maj 1998 erkendte, at de i artikel 5 omhandlede handlingsprogrammer endnu ikke var blevet udarbejdet, skønt pligten til at efterkomme Kommissionens begrundede udtalelse allerede var udløbet.

17. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at forsinkelsen skyldes, at udpegelsen af de sårbare zoner først kunne finde sted i de selvstyrende regioner i juni 1997, og at handlingsprogrammerne absolut kræver en vis tid. Ifølge Kommissionen kan denne forklaring ikke retfærdiggøre det hævdede traktatbrud. Det er i det væsentlige Kommissionens opfattelse, at de spanske myndigheder påberåber sig tidligere undladelser fra Kongeriget Spaniens side af at opfylde andre forpligtelser i direktivet, navnlig undladelsen af at gennemføre direktivet i henhold til fristen i dets artikel 12, for at retfærdiggøre de undladelser, som nævnes i den begrundede udtalelse, Kommissionen har fremsat i denne sag. Kommissionen finder det imidlertid utænkeligt, at en medlemsstat kan påberåbe sig en forsinket gennemførelse af et direktiv, der skyldes medlemsstatens egne forhold, for at begrunde, at man ikke har overholdt eller forsinket opfyldelsen af andre forpligtelser i henhold til direktivet. Nemo auditur suam propriam turpitudinem allegans (»misligt forhold giver intet retskrav«).

18. I øvrigt anfører Kommissionen, at selv om det antages, at direktivets frister kunne fastsættes på anden måde, binder dets bestemmelser enhver adressatmedlemsstat med hensyn til det resultat, der skal nås.

19. Kommissionen finder det desuden irrelevant, når Kongeriget Spanien hævder, at man vil træffe alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme forpligtelserne i direktivet. Kommissionen kan heller ikke godkende dels Kongeriget Spaniens opfordring til at undlade enhver reference til direktivets tidsfrister, dels Spaniens opfat-

telse, hvorefter traktatbruddet alene er »temporært«, ikke »substantielt«. Kommissionen kan vanskeligt forstå, at der foretages en sondring mellem »temporært« traktatbrud og »substantielt« traktatbrud. Hvad der er og forbliver sikkert, er, at den situation, som bestod ved udløbet af den af Kommissionen tildelte frist for at efterkomme den begrundede udtalelse, klart var karakteriseret af en manglende opfyldelse af direktivets forpligtelser, og intet senere forhold af informativ art gør det muligt for Kommissionen at antage, at der ikke foreligger et traktatbrud, eller at der kun er tale om et rent »temporært« traktatbrud. Hertil kommer, at det forhold, at de spanske myndigheder tilkendegiver en ubestridelig vilje til at efterkomme direktivet, ikke betyder, at de kan undgå domfældelse for traktatbrud efter deres vedkommende. Facta potentiora sunt verbis (»kendsgerninger er stærkere end ord«).

20. I replikken har Kommissionen fremhævet, at Kongeriget Spanien i svarskriftet har erkendt, at handlingsprogrammerne ifølge direktivets artikel 5 stadig ikke var blevet udarbejdet. Den tilføjer, at et vue over situationen i de forskellige selvstyrende regioner gør det muligt at fastslå, ikke blot at handlingsprogrammerne aldrig var blevet udarbejdet for en stor del i disse regioner, men at den endelige udpegelse af sårbare zoner i visse af dem endnu ikke har fundet sted.

21. Kommissionen bemærker også, at Domstolen i sin dom af 1. oktober 1998 i sagen Kommissionen mod Spanien[3] bekræftede, at det var muligt at anlægge sag vedrørende enhver af de ved et direktiv konkrete pålagte forpligtelser, uafhængigt af et eventuelt senere søgsmål vedrørende manglende gennemførelse eller forsinket gennemførelse af det pågældende direktiv. Kommissionen finder, at den manglende overholdelse af disse forpligtelser truer virkeliggørelsen af de ved direktivet fastsatte mål. Den finder dette ganske særlig rigtigt i forbindelse med godkendelsen og den praktiske gennemførelse af planer og programmer, som indebærer en vedvarende indsats og en aktiv opfølgning fra de nationale myndigheder med henblik på at nå direktivets mål.

22. Kommissionen noterer, at den ikke er ubekendt med, at Kongeriget Spaniens forsinkede gennemførelse af direktivet er årsagen til manglende opfyldelse af andre forpligtelser heri. Hverken denne realitet eller muligheden for at formulere søgsmålet anderledes hverken retfærdiggør eller legitimerer det traktatbrud, der er genstanden for nærværende søgsmål.

23. Endelig henviser Kommissionen til Domstolens faste praksis, hvorefter en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes, hvorfor Kommissionen tilbageviser de spanske myndigheders argument om, at de selvstyrende regioner, der er kompetente til at udarbejde handlingspro-

3 — Sag C-71/97, Sml. I, s. 5991.

grammerne, blot har fulgt anvisningerne i kongeligt dekret nr. 261/1996 af 16. februar 1996. Kommissionen udleder også heraf, at gennemførelsen af direktivet ikke er adækvat. Det er herefter Kommissionens konklusion, at selv om den begrænsede dette søgsmål til undladelsen af at opfylde forpligtelsen i direktivets artikel 5, skal de spanske myndigheder — såfremt de finder, at en ændring af det kongelige gennemførelsesdekret, herunder navnlig den heri fastsatte tidsplan, udgør en adækvat løsning for at undgå successive tilsidesættelser af forskellige forpligtelser ifølge direktivet — træffe egnede foranstaltninger og ændre det kongelige dekret.

24. Kongeriget Spanien erkender ganske vist, at man har tilsidesat pligten i direktivets artikel 12 vedrørende fristen på to år at regne fra meddelelsen af direktivet i relation til vedtagelsen af lov- og forvaltningsforskrifter, der er nødvendige for at efterkomme det. Imidlertid finder Kongeriget Spanien, at programmerne ifølge direktivets artikel 5 vanskeligt kunne være udarbejdet på det tidspunkt (december 1995), eftersom gennemførelsen af direktivet i spansk ret først fandt sted i marts 1996, hvilket udgjorde en risiko for tidsfølgen for de senere forpligtelser ifølge direktivet.

25. Ifølge Kongeriget Spanien, som for Domstolen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at sagsøgeren pålægges sagens omkostninger, burde Kommissionen som søgsmålsgrund have anført forsinkelsen med at gennemføre direktivet i spansk ret. Da den ikke gjorde det, har det næppe nogen mening at anlægge en række senere sager rettet mod den manglende virkeliggørelse af den ved direktivet fastsatte tidsfølge, som uomgængeligt ville blive berørt af den oprindelige forsinkelse, hvorved Kongeriget Spanien hermed ikke kan undgå domfældelse.

26. Kongeriget Spanien anfører, at de selvstyrende regioner Andalusien, Aragonien, Balearerne, De Kanariske Øer, Castilien-La Mancha, Castilien-Leon, Catalonien, Valencia og Baskerlandet har udpeget sårbare zoner, hvilket de, på grund af deres kompetence, har pligt til ifølge artikel 4 i kongeligt dekret nr. 261/96 af 16. februar 1996. De øvrige selvstyrende regioner, dvs. Asturien, Cantabrien, Extremadura, Galicien, Rioja, Madrid, Murcia og Navarra, har erklæret, at der ikke var nogen sårbare zoner inden for deres område.

27. Kongeriget Spanien tilføjer herefter, at man efter kundgørelsen af det kongelige dekret om gennemførelsen oprettede en interministeriel arbejdsgruppe sammensat af repræsentanter for de kompetente ministerier, dvs. Miljøministeriet og Landbrugsministeriet, Fiskeriministeriet og Fødevareministeriet, som foretog en ensretning af de selvstyrende regioners kriterier for og aktioner vedrørende den officielle udvælgelse af deres sårbare zoner, som er en præliminær betingelse for at kunne udarbejde handlingsprogrammer ifølge direktivets

artikel 5. I øvrigt udarbejdede man i arbejdsgruppen en »orienteringsmetodologi for at fastlægge de foranstaltninger, som fremgår af bilag 2 til kongeligt dekret nr. 261/1996 vedrørende handlingsprogrammerne«. Det er de selvstyrende regioners grundlag for at udarbejde deres respektive programmer med udgangspunkt i ensartede kriterier. Generaldirektoratet for Vandbygning og for Vandkvalitet i Miljøministeriet, hvilket direktorat koordinerer arbejdsgruppens funktion, træffer alle egnede foranstaltninger hos de selvstyrende regioner for, at handlingsprogrammerne hurtigst muligt kan forelægges Kommissionen.

28. Endelig har Kongeriget Spanien såvel i svarskriftet som i duplikken givet en oversigt over situationen i visse selvstyrende regioner, som har foretaget udvælgelsen af sårbare zoner, såsom Aragonien, Castilien-Leon, Castilien-La Mancha, Balearerne, Valencia, Andalusien og Catalonien.

29. I duplikken har Kongeriget Spanien afvist at acceptere Kommissionens udtalelse om, at de spanske myndigheder eventuelt kunne ændre tidsplanen ifølge det kongelige gennemførelsesdekret, da nævnte dekret, som det sig hør og bør, gentager de successive faser fastlagt i direktivet for at iværksætte de forskellige aktioner, direktivet tager sigte på. Det er under alle omstændigheder ikke muligt samtidig at virkeliggøre aktioner, der nødvendigvis, for at de kan udføres korrekt, kræver, at der forløber en vis tid imellem dem. Forholdet er således det, at så snart de berørte selvstyrende regioner har udpeget de på deres område eksisterende sårbare zoner, kræver udarbejdelsen af de herpå følgende handlingsprogrammer, således som det angives i selve direktivet, og for at kunne yde en garanti for effektivitet, at man har en vis tidsfrist, hvilken i kongeligt dekret nr. 261/19996 om gennemførelsen af direktivet var fastsat til februar 1999.

V — Mit synspunkt

30. Som Kommissionen med rette har anført, er enhver medlemsstat i medfør af traktatens artikel 189, stk. 3, forpligtet til at opnå det i direktivet tilsigtede resultat. Denne pligt indebærer overholdelsen af de i direktiverne fastsatte frister [4].

31. Det må følgelig bemærkes, at det i Domstolens faste praksis antages, at spørgsmålet, om der foreligger et traktatbrud, under alle omstændigheder skal bedømmes på grundlag af situationen i

4 — Jf. bl.a. Domstolens dom af 22.9.1976, sag 10/76, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1359.

den pågældende medlemsstat, som den forelå ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist [5].

32. I denne sag pålagde direktivets artikel 5 medlemsstaterne at udarbejde handlingsprogrammer vedrørende de udpegede sårbare zoner inden for en frist med udløb i december 1995.

33. Den spanske regering erkender, at de i direktivet omhandlede programmer vanskeligt kunne udarbejdes inden for den fastsatte tidsplan (december 1995) som følge af forsinkelsen med at gennemføre direktivet i den spanske retsorden (marts 1996), hvilket skabte risiko for tidsplanen for opfyldelsen af de senere forpligtelser, der var pålagt ved direktivet. Hermed erkender Kongeriget Spanien i det væsentlige, at det på dette tidspunkt ikke havde udarbejdet disse programmer.

34. Det fremgår i øvrigt af Kongeriget Spaniens indlæg i svarskriftet og i duplikken, og ganske særlig ved fremlæggelsen af de allerede trufne foranstaltninger, samt af beskrivelsen af situationen i de forskellige selvstyrende regioner, at de i direktivet omhandlede programmer ej heller var blevet udarbejdet inden for den frist, Kommissionen havde fastsat i den begrundede udtalelse.

35. Det kan nu vel antages, at aktioner såsom udpegelsen — som nævnes af Kongeriget Spanien — af sårbare zoner i visse af de selvstyrende regioner, oprettelsen af en interministeriel arbejdsgruppe med den opgave at koordinere kriterierne for at udpege zonerne, udarbejdelsen af en »orienteringsmetodologi« for handlingsprogrammerne eller de foranstaltninger, som er vedtaget af Generaldirektoratet for Vandbygning og for Vandkvalitet i det spanske miljøministerium, hvilket direktorat koordinerer arbejdsgruppens funktioner, måske er positive foranstaltninger henset til bestræbelserne på at nå direktivets mål og i henseende til de muligvis nødvendige betingelser for at udarbejde de handlingsprogrammer, som pålægges ved direktivets artikel 5. Men ikke desto mindre kan de ikke udgøre hverken en begrundelse eller et middel til at helbrede den forsinkelse, Spanien har erkendt, og dermed traktatbruddet ved udarbejdelsen af de programmer.

36. Dette traktatbrud skyldes situationen i størstedelen af de selvstyrende regioner, således som den er blevet præsenteret af Kongeriget Spanien. Konkret er forholdet det, at hvis man undtager tilfældet med den selvstyrende region Valencia — om hvilket det anføres, at den har udarbejdet en »handlingsplan i de sårbare zoner med henblik på at nedbringe nitratforureningen fra landbruget« — viser svarskriftet, at den selvstyrende region Aragonien kun har fastsat en vejledende tidsplan for fremtidige aktioner; hvor det drejer sig om den selvstyrende region Castillien-Leon fremgår det, ud over den lovgivningsmæssige bemyndigelsesramme i almindelighed, at handlingsprogrammet vedrørende zone 4 (Cantalejo, Cabezuela, Veganzones og Turégano) er under udarbejdelse. Hvad angår den selvstyrende region Castillien-

5 — Jf. bl.a. Domstolens dom af 18.12.1997, sag C-361/95, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7351, præmis 13, og af 27.10.1998, sag C-364/97, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6593, præmis 8.

La Mancha viser indlægget, at man vedrørende udarbejdelsen af handlingsprogrammerne befinder sig i fasen med koordination af de nødvendige arbejder for at kunne virkeliggøre dem. For så vidt angår Balearerne noteres det, at man for tiden på ny undersøger nødvendigheden af, hvorvidt man som sårbar zone bør udpege regionen Sa Pobla-Muro, som oprindeligt var blevet udpeget. På samme måde henvises der vedrørende den selvstyrende region Andalusien til, at handlingsprogrammerne er under udarbejdelse i landbrugs- og fiskeriembedet; endelig anføres det blot i duplikken, at man hvad angår den selvstyrende region Catalonien har påbegyndt udarbejdelsen af handlingsprogrammer. Men sagt i almindelighed viser en samlet betragtning af situationen i de forskellige selvstyrende regioner klart, at Kongeriget Spanien i stedet for at bestride det af Kommissionen påtalte traktatbrud i realiteten, i virkeligheden søger at fremhæve de forskellige initiativer og bestræbelser på Kongerigets område med henblik på en effektiv udarbejdelse af de krævede handlingsprogrammer, men dog således, at man er helt klar over, at udarbejdelsen af programmerne ikke er sket inden for den fastsatte frist.

37. Kongeriget Spanien finder, at da Kommissionen ikke som søgsmålsgrundlag har angivet den undladte rettidige gennemførelse af direktivet i den spanske retsorden, var det nu nærmest meningsløst at anlægge en hel række sager for manglende opfyldelse af direktivets tidsplan, som helt og usvigeligt sikkert var blevet berørt af den nævnte oprindelige betingelse. Det er min opfattelse, at nævnte argument må forkastes som værende uden grundlag. Kommissionen har jo med rette bemærket, at det er utænkeligt, at en medlemsstat kan påberåbe sig en forsinket gennemførelse af et direktiv for at begrunde, at man ikke har opfyldt, eller forsinket overholdt, andre ved det pågældende direktiv fastsatte forpligtelser. I øvrigt, således som Domstolen har antaget, »[kan] en medlemsstat imidlertid ikke påberåbe sig, at den ikke har truffet disse gennemførelser af det pågældende direktiv nødvendige foranstaltninger til støtte for, at Domstolen undlader at tage stilling til en påstand om, at det fastslås, at der er sket en tilsidesættelse af en konkret forpligtelse, der følger af direktivet« [6]. I sagen her følger det uomtvisteligt af den førnævnte dom i sagen Kommissionen mod Spanien [7], at Kongeriget Spaniens forsinkede gennemførelse af direktivet ikke hindrer et søgsmål mod og domfældelse af medlemsstaten for at have tilsidesat forpligtelserne i henhold til nævnte direktiv [8].

38. Der kan altså ikke hentes nogen legitim begrundelse for undladelsen af at udarbejde de i direktivets artikel 5 fastsatte programmer ud fra argumentet i dobbelt forstand om forsinket gennemførelse af direktivet i den spanske retsorden og umuligheden af, som påstået, at ændre tidsplanen ifølge kongeligt dekret nr. 261/1996 af 16. februar 1996 om gennemførelse af

6 — Jf. Domstolens dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 23.

7 — Dom af 1.10.1998, nævnt i note 3.

8 — I den pågældende dom gav Domstolen Kommissionen medhold i søgsmålet af 19.2.1997 og anerkendte, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i medfør af direktivets artikel 3 og 4, da det dels ikke havde udpeget de zoner, der anses for sårbare, og ikke havde givet Kommissionen meddelelse om disse zoner, dels ikke havde udarbejdet og meddelt Kommissionen kodekserne for godt landmandskab for så vidt angår de selvstyrende regioner, bortset fra Andalusien, Cantabrien, Madrid, Murcia, Navarra og Valencia.

direktivet af den grund, de spanske myndigheder har fremført. For det første svarer tidsplanen til direktivets krav, og for det andet kræver den korrekte gennemførelse af aktionerne under alle omstændigheder en vis tid, som ifølge det kongelige dekret varer til februar 1999.

39. Tidsplanen for at opfylde de successive forpligtelser, som blev fastlagt i direktivet for medlemsstaterne, kan hverken fortolkes eller forlænges via nationale vedtagelser vedtaget af en medlemsstat, navnlig med henblik på a posteriori at dække undladelser og forsinkelser ved gennemførelse af visse af disse forpligtelser. Det gælder så meget desto mere, når direktivet pålægger medlemsstaten pligten til at udarbejde handlingsprogrammer og at meddele dem Kommissionen. Det er på denne måde, parallelt med den fortsatte bestræbelse og aktive opfølgning af disse spørgsmål fra de nationale myndigheders side, at man kan sikre den nødvendige kontrol af forfølgelsen på samordnet måde af direktivets mål i Unionen [9]. I en sådan situation, som i øvrigt er den, der foreligger i sagen her, er det ikke muligt at foretage en sondring mellem, om der foreligger en »temporær« eller »substantiel« undladelse af at udarbejde programmerne. For så vidt som tidsplanen udgør et væsentligt element i selve tanken med programmet [10], udgør den manglende rettidige udarbejdelse af programmerne eller den manglende overholdelse af fristerne samt følgelig af den ved direktivet præcist fastsatte tidsplan under alle omstændigheder en »substantiel« tilsidesættelse af de pligter, som påhviler en medlemsstat ifølge direktivet.

40. Desuden gælder det, at når en medlemsstat, som her i sagen Kongeriget Spanien, af en eller anden grund finder, herunder endda som følge af den forsinkede gennemførelse af direktivet i intern ret, at fristerne for at opfylde direktivets forpligtelser ses at være urimelig korte, eller det ikke er muligt at overholde dem, har de nationale myndigheder ikke ret til på eget initiativ at tilpasse direktivets bestemmelser til den nye konkrete situation. Når en medlemsstat har givet meddelelse om dette problem til de kompetente EF-institutioner, er det derimod op til dem eventuelt at vedtage de nødvendige foranstaltninger for at løse problemerne. I så henseende har Domstolen fastslået, at »såfremt fristen for gennemførelse af direktivet viser sig at være for korte, er der kun én mulighed for den pågældende stat, som er forenelig med

9 — Domstolen har udtalt sig i en dom af 21.1.1999, sag C-347/97, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 309, vedrørende en medlemsstats traktatbrud begået ved, at Belgien ikke havde udarbejdet programmerne ifølge Rådets direktiv 991/157/EØF af 18.3.1991 om batterier og akkumulatorer, der indeholder farlige stoffer (EFT L 78, s. 38). Domstolen udtalte: »Det er i den forbindelse væsentligt, at medlemsstaterne, der har en sådan forpligtelse, meddeler Kommissionen de handlinger, som de påtænker at træffe bestemmelse om og udføre inden for de berørte områder. Det er først efter en gennemgang af disse kvantitative og tidsmæssige præciseringer, at Kommissionen kan vurdere, om de påtænkte foranstaltninger i henhold til direktivet faktisk bidrager til at gennemføre programmerne, der skal virkeliggøre direktivets mål« (præmis 17).

10 — Jf. Domstolens dom af 5.10.1994, sag C-255/93, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4949, præmis 24-27.

fællesskabsretten, nemlig inden for Fællesskabets rammer at tage initiativ til, at den kompetente fællesskabsinstitution eventuelt vedtager at forlænge fristen« [11].

41. Hverken fordelingen af kompetencen mellem staten og de selvstyrende regioner eller pligten til at følge angivelserne i kongeligt dekret nr. 261/1996 af 16. februar 1996 om gennemførelse af direktivet kan i øvrigt begrunde Kongeriget Spaniens traktatbrud, der foreligger som følgende af manglende fristmæssig udarbejdelse af de handlingsprogrammer, der er fastsat i direktivets artikel 5. Herved har Domstolen for det første udtalt, at »enhver medlemsstat [frit] kan fordele kompetencen på nationalt plan, som den finder det hensigtsmæssigt, og kan gennemføre et direktiv ved foranstaltninger, der træffes af de regionale eller de lokale myndigheder, men medlemsstaten fritages ikke herved for forpligtelsen til at omsætte direktivets bestemmelser til bindende intern retlige bestemmelser« [12]. For det andet gælder det efter Domstolens faste praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes [13].

42. Hvad angår det forhold, at Kongeriget Spanien under alle omstændigheder havde og stadig har vilje til at opfylde sine forpligtelser i medfør af direktivets artikel 5, må følgende fremhæves, nemlig at

»[...] proceduren i henhold til traktatens artikel 169 er baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret [...].

Når det er godtgjort, at der foreligger et traktatbrud, således som det er tilfældet i denne sag, er det uden betydning, om traktatbruddet beror på hensigten hos den medlemsstat, som traktatbruddet kan tilregnes, på dennes forsømmelighed eller på tekniske vanskeligheder, som medlemsstaten er stødt på ved gennemførelsen« [14].

43. Da det således må fastslås, at udarbejdelsen af de af direktivets artikel 5 fastsatte handlingsprogrammer ikke er blevet foretaget, hverken inden for den af direktivet fastsatte frist eller inden for den frist, der var blevet fastsat ved Kommissionens begrundede udtalelse, finder jeg, at det traktatbrud, Kommissionen gør gældende over for Spanien, faktisk foreligger.

11 — Jf. dom af 1.10.1998 i sagen Kommissionen mod Spanien, der er nævnt ovenfor i note 3, dommens præmis 16.

12 — Jf. Domstolens dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825, præmis 17.

13 — Jf. bl.a. Domstolens dom af 2.10.1997, sag C-208/96, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 5375, præmis 9, og af 19.2.1998, sag C-8/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 823, præmis 8.

14 — Jf. dom af 1.10.1998 i sagen Kommissionen mod Spanien, som ovenfor nævnt i punkt 3, dommens præmis 14 og 15.

VI — Forslag til afgørelse

44. Jeg foreslår følgelig Domstolen, at den

— fastslår, at Kongeriget Spanien ikke har overholdt sine forpligtelser i medfør dels af artikel 5 i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og dels af EF-traktaten, da det ikke inden for den fastsatte frist har udarbejdet de i artikel 5 nævnte handlingsprogrammer, og

— pålægger Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger.