CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGES COSMAS

apresentadas em 20 de Janeiro de 2000 *

I — Introdução

1. Com a presente acção, intentada nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), a Comissão pede ao Tribunal de Justiça para declarar que, ao não criar, no prazo fixado, os programas de acção previstos no artigo 5.° da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola [1] (a seguir «directiva»), o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

II — Quadro legal

A — *Quadro legal em direito comunitário*

2. Como enunciado no seu artigo 1.°, a directiva tem por objectivo reduzir a poluição causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e impedir qualquer nova poluição desse tipo.

3. O artigo 3.° da directiva dispõe, nomeadamente, o seguinte:

«...

2. Num prazo de dois anos contados a partir da data de notificação da presente directiva, os Estados-Membros deverão designar as zonas vulneráveis conhecidas nos respectivos territórios, entendidas como sendo as que drenam para as águas identificadas nos termos do n° 1, contribuindo para a poluição das mesmas. Desse facto notificarão a Comissão no prazo de seis meses.

...

4. Os Estados-Membros deverão analisar e, se necessário, rever ou aumentar em tempo

* Língua original: grego.

1 — JO L 375, p. 1. Rectificação no JO 1993, L 92, p. 51.

oportuno e, pelo menos, de quatro em quatro anos, a lista das zonas vulneráveis designadas, de modo a ter em conta alterações e factores imprevistos por ocasião da primeira designação. Notificarão a Comissão de qualquer alteração ou aditamento à lista de designações no prazo de seis meses.»

4. De uma nota constante do artigo 12.°, n.° 1, da directiva resulta que esta última foi notificada aos Estados-Membros em 19 de Dezembro de 1991.

5. O artigo 5.°, n.° 1, da directiva dispõe: «Para efeitos da concretização dos objectivos referidos no artigo 1.°, e no prazo de dois anos contados a partir da data da designação inicial referida no n.° 2 do artigo 3.° ou no prazo de um ano contado a partir de cada nova designação referida no n.° 4 do artigo 3.°, os Estados-Membros criarão programas de acção para as zonas designadas como vulneráveis.»

6. Por fim, o artigo 10.° da directiva dispõe o seguinte:

«1. Para o período de quatro anos a contar da notificação da presente directiva e para cada um dos subsequentes períodos de quatro anos, os Estados-Membros apresentarão à Comissão um relatório contendo as informações referidas no Anexo V.

2. Os relatórios previstos no presente artigo serão apresentados à Comissão no prazo de seis meses a contar do termo do período a que disserem respeito.»

B — *Quadro legal nacional*

7. O artigo 6.° do Real Decreto sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (Decreto real n.° 261/1996, de 16 de Fevereiro de 1996), que transpõe a directiva para a ordem jurídica espanhola, dispõe que, nas zonas designadas como vulneráveis, os órgãos competentes das Comunidades Autónomas criarão programas de acção destinados a evitar e a reduzir a poluição pelos nitratos de origem agrícola. Estes programas de acção serão elaborados no prazo de dois anos a contar da designação inicial das zonas vulneráveis ou de um ano após cada nova extensão ou alteração e serão implementados durante os quatro anos seguintes à sua elaboração.

III — Procedimento pré-contencioso

8. Por carta n.° SG(97) D/2548, de 4 de Abril de 1997, a Comissão notificou o Reino de Espanha para que este apresen-

tasse as suas observações a respeito de um eventual incumprimento de uma série de obrigações previstas na directiva, e em especial as de efectuar controlos relativos à concentração de nitratos nas águas doces (artigo 6.° da directiva), de elaborar programas de acção relativos às zonas vulneráveis (artigo 5.° da directiva) e de apresentar um primeiro relatório quadrienal (artigo 10.° da directiva).

9. A resposta das autoridades espanholas à carta de notificação de incumprimento permitiu à Comissão verificar que os controlos relativos à concentração de nitratos nas águas doces tinham sido efectuados. Todavia, segundo a Comissão, esta resposta reconhecia que os programas de acção previstos no artigo 5.°, n.° 1, da directiva não tinham sido elaborados e que o relatório previsto no artigo 10.°, n.° 1, da directiva não tinha sido apresentado.

10. Na sequência desta resposta, em 21 de Novembro de 1997, a Comissão dirigiu ao Reino de Espanha um parecer fundamentado [2], alegando que, ao não ter comunicado à Comissão um relatório contendo as informações previstas no Anexo V da directiva, como previsto no seu artigo 10.°, e ao não ter elaborado programas de acção como previsto no seu artigo 5.°, o Reino de Espanha não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força da directiva.

2 — C(97) 3415 final.

11. A Comissão convidava este Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da recepção do mesmo. Como a Comissão menciona, por carta de 23 de Janeiro de 1998, as autoridades espanholas pediram uma prorrogação do prazo concedido.

12. Por fim, o Reino de Espanha respondeu ao parecer fundamentado por um documento, de 6 de Março de 1998, intitulado «Informe Cuatrienal del Reino de España sobre cumplimiento de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos de origen agrícola».

13. Atendendo a este relatório, na sua petição, apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Julho de 1998, a Comissão limitou o objecto da acção intentada. Com efeito, na sua acção, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça, por um lado, que declare que, ao não elaborar os programas de acção previstos no artigo 5.° da directiva, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, e, por outro, que condene o referido Estado-Membro nas despesas.

IV — As posições das partes

14. A Comissão salienta que o artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE) e o artigo 5.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 10.°, primeiro parágrafo, CE) são disposições obrigatórias em razão das quais os Estados-Membros destinatários de uma directiva são obrigados a adoptar as medidas necessárias à sua execução antes do termo do prazo fixado para o efeito.

15. No presente caso, a Comissão sublinha que devendo as zonas vulneráveis ser designadas, inicialmente, no prazo de dois anos a partir da notificação da directiva (artigo 3.°, n.° 2, da directiva), o prazo de elaboração dos programas de acção previsto no artigo 5.° terminou portanto em Dezembro de 1995.

16. Ainda segundo a Comissão, o Reino de Espanha reconheceu, no relatório quadrienal de 6 de Março de 1998, que os programas de acção previstos no artigo 5.° ainda não tinham sido elaborados, quando tinha já terminado o prazo fixado para dar cumprimento ao parecer fundamentado da Comissão.

17. Segundo o Reino de Espanha, se houve demora, foi porque a designação das zonas vulneráveis só pôde ser realizada pelas Comunidades Autónomas em Junho de 1997 e os programas de acção exigem inevitavelmente um certo prazo. Segundo a Comissão, esta explicação não pode justificar o incumprimento alegado. A Comissão pensa que, em suma, as autoridades espanholas invocam incumprimentos passados do Reino de Espanha de outras obrigações impostas pela directiva, e em especial a não execução da directiva no prazo previsto no seu artigo 12.°, para justificar os incumprimentos mencionados no parecer fundamentado da Comissão. Ora, é inconcebível que um Estado-Membro possa invocar a sua execução intempestiva da directiva, para justificar o incumprimento ou o cumprimento intempestivo de outras obrigações impostas por esta directiva. *Nemo auditur suam propriam turpitudinem allegans.*

18. Aliás, assinala a Comissão, mesmo admitindo que os prazos previstos na directiva podiam ter sido fixados de forma diferente, as suas disposições vinculam o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar.

19. A Comissão considera além disso destituída de pertinência a alegação do Reino de Espanha segundo a qual serão tomadas todas as medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações da directiva. Também não pode admitir, por um lado, o convite feito pelo Reino de Espanha para evitar toda e qualquer referência aos prazos temporais da directiva, e, por outro, a sua tese segundo a qual o incumprimento

alegado é unicamente «temporal» e não «substancial». A Comissão concebe dificilmente que seja feita uma distinção entre incumprimento «temporal» e incumprimento «substancial». O que é certo é que a situação verificada no termo do prazo concedido pela Comissão para dar cumprimento ao parecer fundamentado caracterizava-se claramente por um incumprimento das obrigações da directiva e não há qualquer elemento ulterior que leve a Comissão a pensar que não há incumprimento ou que se trata de um incumprimento puramente «temporal». Além disso, o facto de as autoridades espanholas manifestarem a vontade indiscutível de dar cumprimento à directiva não lhes permite escapar à declaração de um incumprimento. *Facta potentiora sunt verbis.*

20. Na sua réplica, a Comissão sublinha que o Reino de Espanha reconheceu, na sua contestação, que os programas de acção previstos no artigo 5.º da directiva ainda não tinham sido elaborados. Acrescenta que fazendo o ponto da situação nas diferentes Comunidades Autónomas se verifica que não só os programas de acção nunca foram elaborados numa grande parte destas Comunidades, mas que, além disso, em algumas delas, nem sequer ainda teve lugar a designação definitiva das zonas vulneráveis.

21. A Comissão observa igualmente que o Tribunal de Justiça confirmou, no seu acórdão de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha [3], que era possível intentar uma acção para cada uma das obrigações concretas impostas pela directiva, independentemente de qualquer eventual acção quanto à não transposição ou à sua transposição intempestiva. Para a Comissão, o não respeito destas obrigações ameaça a execução dos objectivos fixados pela directiva. Tal é especialmente verdade, em sua opinião, quanto à aprovação e implementação de planos e de programas que implicam um esforço contínuo e um acompanhamento activo por parte das autoridades nacionais a fim de alcançar os objectivos da directiva.

22. A Comissão assinala que não ignora que a transposição intempestiva da directiva pelo Reino de Espanha está na origem do incumprimento das outras obrigações previstas pela mesma. Apesar disso, nem este facto nem a possibilidade de formular diferentemente a acção justificam ou legitimam o incumprimento aqui em causa.

23. Por fim, recordando a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça segundo a qual um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o incumprimento de obrigações e prazos previstos numa directiva, a Comissão refuta o argumento das autoridades espanholas de que as Comunidades Autónomas, que são competentes para a elaboração dos

3 — C-71/97, Colect., p. I-5991.

programas de acção, se limitaram a seguir as indicações do Real Decreto n.º 261/1996, de 16 de Fevereiro de 1996. Daí a Comissão deduz igualmente que a execução da directiva não é adequada. Assim, a Comissão conclui que, se bem que tenha limitado a presente acção ao incumprimento da obrigação prevista no artigo 5.º, se as autoridades espanholas consideram que uma alteração do diploma de transposição, e em especial do calendário nele previsto, constituiria uma solução adequada para evitar incumprimentos sucessivos das diversas obrigações previstas na directiva, cabe-lhes tomar as medidas adequadas para o alterar.

24. O Reino de Espanha admite que não cumpriu a obrigação constante do artigo 12.º da directiva quanto ao prazo, fixado em dois anos a contar da sua notificação, da adopção das disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento. Todavia, o Reino de Espanha considera que os programas previstos no artigo 5.º da directiva dificilmente podiam estar elaborados nesta data (Dezembro de 1995), dado que a transposição da referida directiva para direito espanhol só ocorreu em Março de 1996, o que afectou o calendário das subsequentes obrigações impostas pela mesma.

25. Na opinião do Reino de Espanha, que pede ao Tribunal de Justiça que julgue a acção improcedente e que condene a demandante nas despesas, a Comissão devia ter baseado a sua acção na transposição intempestiva da directiva para a ordem jurídica espanhola. Como não o fez, não tem qualquer sentido intentar acções sucessivas dirigidas contra a inexecução do calendário fixado na directiva, calendário inevitavelmente afectado por este atraso inicial, não podendo o Reino de Espanha escapar assim a uma condenação.

26. O Reino de Espanha assinala que as Comunidades Autónomas de Andaluzia, de Aragão, das Baleares, das Canárias, de Castela-La Mancha, de Castela e Leão, da Catalunha, de Valência e do País Basco procederam à designação das zonas vulneráveis, obrigação que lhes é imposta, por ser da sua competência, pelo artigo 4.º do Real Decreto n.º 261/1996, de 16 de Fevereiro de 1996. Por seu turno, as Comunidades Autónomas das Astúrias, da Cantábria, da Estremadura, da Galiza, de La Rioja, de Madrid, de Múrcia e de Navarra declararam que nos seus territórios não existia qualquer zona vulnerável.

27. Em seguida, o Reino de Espanha acrescenta que, depois da publicação do diploma de transposição, foi constituído um grupo de trabalho interministerial composto por representantes dos ministérios competentes, a saber, o Ministério do Ambiente e o Ministério da Agricultura, da Pesca e da Alimentação, que procedeu à uniformização dos critérios e acções das Comunidades Autónomas no que respeita à designação oficial das suas zonas vulneráveis, condição prévia da elaboração dos programas de

acção previstos no artigo 5.° da directiva. Além disso, foi elaborada, no seio do grupo de trabalho, uma «metodologia de orientação para a determinação das medidas constantes do Anexo 2 do Real Decreto n.° 261/1996 relativamente aos programas de acção». É nesta base que trabalham as Comunidades Autónomas para a elaboração, fundada em critérios uniformes, dos seus programas. A Direcção-Geral dos Trabalhos Hidráulicos e da Qualidade das Águas do Ministério do Ambiente, entidade coordenadora do grupo de trabalho, tomará as medidas oportunas junto das Comunidades Autónomas para que os programas de acção possam ser entregues à Comissão o mais rapidamente possível.

28. Por fim, tanto na contestação como na tréplica, o Reino de Espanha faz uma resenha da situação em determinadas Comunidades Autónomas que procederam à designação de zonas vulneráveis, ou seja, Aragão, Castela-Leão, Castela-La Mancha, Baleares, Valência, Andaluzia e Catalunha.

29. Na tréplica, o Reino de Espanha considera que não pode admitir a afirmação da Comissão segundo a qual as autoridades espanholas poderiam, eventualmente, alterar o calendário previsto no diploma de transposição, porque este retoma, como é normal, as fases sucessivas, definidas na directiva, para a execução das diferentes acções aí previstas. De qualquer modo, não seria possível realizar simultaneamente acções que exigem necessariamente, para a sua correcta execução, que haja entre elas um certo intervalo. Assim, uma vez designadas pelas Comunidades Autónomas em causa as zonas vulneráveis existentes no seu território, a elaboração dos programas de acção subsequentes exige, como a própria directiva o indica e para poder dar uma garantia de eficácia, dispor de um certo prazo, prazo que o Real Decreto n.° 261/1996, relativo à transposição da directiva, fixou em Fevereiro de 1999.

V — A minha posição

30. Como a Comissão assinala acertadamente, nos termos do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado, a directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar. Esta última obrigação implica o respeito dos prazos fixados pelas directivas [4].

31. Observe-se desde já que, segundo jurisprudência assente, a existência de um incumprimento deve de qualquer modo ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava

4 — V., nomeadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Setembro de 1976, Comissão/Itália (10/76, Colect, p. 1359).

no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [5].

32. No presente caso, o artigo 5.° da directiva impunha aos Estados-Membros que elaborassem programas de acção sobre as zonas vulneráveis designadas, num prazo que terminava em Dezembro de 1995.

33. O Reino de Espanha admite que, na sequência do atraso na execução da directiva na ordem jurídica espanhola (Março de 1996), pondo em causa o calendário das obrigações subsequentes impostas por esta directiva, os programas previstos no artigo 5.° da directiva dificilmente podiam ter sido elaborados na data fixada (Dezembro de 1995). Ao agir deste modo, o Reino de Espanha reconhece, em suma, que nessa data não tinha elaborado os referidos programas.

34. Resulta aliás das observações formuladas pelo Reino de Espanha na sua contestação e na sua tréplica, e mais especialmente da apresentação das medidas já tomadas, bem como da situação em diferentes Comunidades Autónomas, que os programas de acção previstos na directiva também não foram elaborados no prazo fixado pelo parecer fundamentado da Comissão.

35. Com efeito, se acções como a designação, mencionada pelo Reino de Espanha, das zonas vulneráveis em determinadas Comunidades Autónomas, a constituição de um grupo de trabalho interministerial encarregado de coordenar os critérios de designação destas zonas, a elaboração de uma «metodologia de orientação» para os programas de acção ou as medidas adoptadas pela Direcção-Geral dos Trabalhos Hidráulicos e da Qualidade das Águas do Ministério espanhol do Ambiente, entidade coordenadora do grupo de trabalho, constituem talvez medidas positivas tendo em conta a prossecução dos objectivos da directiva e dos preliminares eventualmente necessários à elaboração dos programas de acção impostos pelo artigo 5.° da directiva, não podem no entanto ser uma justificação nem sanar o atraso como foi reconhecido, e portanto o incumprimento, na elaboração desses programas.

36. Tal incumprimento resulta da situação existente na maioria das Comunidades Autónomas como exposta pelo Reino de Espanha. Concretamente, exceptuando o caso da Comunidade Autónoma de Valência, que se menciona ter elaborado um «programa de acção nas zonas vulneráveis destinado a reduzir a poluição causada por nitratos de origem agrícola», a contestação assinala que a Comunidade Autónoma de Aragão só estabeleceu um calendário indicativo das acções futuras; quanto à Comunidade Autónoma de Castela e Leão, além do quadro legislativo de habilitação genérica, assinala-se que o programa de acção respeitante à zona 4 (Cantalejo, Cabezuela, Veganzones e Turégano) está em curso de redacção; quanto à Comunidade Autó-

5 — V., nomeadamente, acórdãos do Tribunal de Justiça de 18 de Dezembro de 1997, Comissão/Espanha (C-361/95, Colect., p. I-7351, n.° 13), bem como de 27 de Outubro de 1998, Comissão/Irlanda (C-364/97, Colect., p. I-6593, n.° 8).

noma de Castela-La Mancha, o articulado assinala que, para a elaboração dos programas de acção, está-se em fase de coordenação dos trabalhos necessários para a sua realização; nas Baleares, afirma-se, está actualmente a ser estudada de novo a possibilidade de declarar ou não como zona vulnerável a região de Sa Pobla-Muro, que tinha sido assim inicialmente designada; de igual modo, para a Comunidade Autónoma de Andaluzia, assinala-se que os programas de acção se encontram em fase de elaboração pelos serviços do consultor para a agricultura e a pesca; por fim, a tréplica contenta-se em assinalar que, quanto à Comunidade Autónoma de Catalunha, começaram os trabalhos de elaboração dos programas de acção. De um modo geral, a situação nas diferentes Comunidades Autónomas demonstra claramente que, em vez de contestar o incumprimento que lhe é imputado pela Comissão, o Reino de Espanha procura na realidade sublinhar as diferentes iniciativas e os diferentes esforços realizados no seu território para tornar efectiva a elaboração dos programas de acção exigidos, tendo plena consciência da não elaboração destes programas no prazo fixado.

37. Para o Reino de Espanha, dado que a Comissão não fundou a sua acção na não execução em tempo útil da directiva na ordem jurídica espanhola, já não tinha muito sentido intentar acções subsequentes contra a inexecução do calendário fixado pela directiva, inevitavelmente afectado por este atraso inicial. Ora, penso que esta alegação deve ser rejeitada por falta de fundamento. Como a Comissão assinala acertadamente, seria inconcebível que um Estado-Membro pudesse invocar a sua execução intempestiva da directiva para justificar a inobservância ou o respeito intempestivo de outras obrigações impostas pela directiva. Aliás, como o Tribunal de Justiça reconheceu, «um Estado-Membro não pode invocar o facto de não ter adoptado ainda as medidas necessárias para a transposição da directiva para se opor a que o Tribunal de Justiça examine um pedido que visa obter a declaração de incumprimento relativamente a uma obrigação específica decorrente dessa directiva» [6]. Com efeito, no caso subjacente, resulta indiscutivelmente do acórdão já referido Comissão/Espanha [7] que a execução intempestiva da directiva pelo Reino de Espanha não impede a propositura de uma acção e a condenação do Estado-Membro por incumprimento das obrigações que resultam daquela directiva [8].

38. Portanto, o argumento assente conjuntamente na execução intempestiva da directiva na ordem jurídica espanhola e na alegada impossibilidade de alterar o calendário previsto pelo Real Decreto n.º 261/1996, de 16 de Fevereiro de 1996, relativo à transposição da directiva, pelo motivo adiantado pelas autoridades espanholas, não pode fornecer uma justificação legítima da não elaboração dos programas

6 — V. acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Agosto de 1995, Comissão/Alemanha (C-431/92, Colect., p. I-2189, n.º 23).

7 — Acórdão de 1 de Outubro de 1998, já referido na nota 3.

8 — Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça acolheu o pedido da Comissão de 19 de Fevereiro de 1997 e reconheceu, por um lado, que, ao não designar as zonas consideradas vulneráveis e ao não comunicar tais designações à Comissão e, por outro, ao não elaborar os códigos de boa prática agrícola no que respeita às Comunidades Autónomas que não a de Andaluzia, de Cantábria, de Madrid, de Múrcia, de Navarra e de Valência, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 3.º e 4.º da directiva.

previstos pelo artigo 5.° da directiva. Com efeito, por um lado, este calendário corresponde às exigências de directiva e, por outro, a execução correcta das acções concretas exige, de qualquer modo, um certo lapso de tempo, que o diploma previu ir até Fevereiro de 1999.

39. O calendário de execução de obrigações subsequentes imposto por uma directiva aos Estados-Membros não pode ser interpretado nem prorrogado ao sabor das disposições nacionais adoptadas por um Estado-Membro, em especial para sanar *a posteriori* os incumprimentos e os atrasos ocorridos na execução de algumas destas obrigações. Tanto mais assim quando a directiva prevê para os Estados-Membros a obrigação de elaborar programas de acção e de os comunicar à Comissão. É deste modo que, paralelamente ao esforço contínuo e ao acompanhamento activo destas questões por parte das autoridades nacionais, será garantida a necessária fiscalização da prossecução coordenada dos objectivos da directiva no interior da União [9]. Nessa hipótese, que é aliás a situação aqui em causa, não é possível distinguir entre não elaboração «temporal» e «substancial» dos programas. Na medida em que o calendário constitui um elemento essencial do próprio conceito do programa [10], a não elaboração atempada dos programas, ou seja, o não respeito dos prazos e, por conseguinte, do calendário preciso imposto pela directiva, constitui de qualquer forma um incumprimento «substancial» das obrigações que incumbem a um Estado-Membro por força dessa directiva.

40. Além disso, quando um Estado-Membro, como aqui o Reino de Espanha, considera que por qualquer motivo, e mesmo em razão da execução intempestiva da directiva no seu direito interno, os prazos de aplicação das obrigações resultantes da directiva se revelam excessivamente breves ou que não é possível respeitá-los, não cabe às autoridades nacionais adaptar por iniciativa própria as disposições da directiva à nova situação. Em contrapartida, depois de o Estado-Membro interessado ter informado deste problema as instituições comunitárias competentes, caberá a estas últimas adoptar, se for caso disso, as medidas necessárias para resolver tais problemas. A este respeito, o Tribunal de Justiça considerou que, «se o prazo para a execução de uma directiva se revelar demasiado curto, a única via compatível com o direito comunitário consiste, para o Estado interessado, em desenvolver, no

9 — Como o Tribunal de Justiça enunciou no acórdão de 21 de Janeiro de 1999, Comissão/Bélgica (C-347/97, Colect., p. I-309), a propósito do incumprimento de um Estado-Membro devido ao não estabelecimento dos programas previstos pela Directiva 91/157/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, relativa às pilhas e acumuladores contendo determinadas matérias perigosas (JO L 78, p. 38), «a este respeito, é importante que os Estados-Membros que assumem uma tal obrigação comuniquem à Comissão as acções que pretendem adoptar ou levar a cabo nos domínios em causa. Com efeito, somente perante estas referências quantitativas e temporais é que a Comissão poderá em seguida avaliar se as medidas pretendidas em aplicação da directiva contribuem realmente para a execução dos programas destinados a realizar os objectivos da directiva» (n.° 17).

10 — V. acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1994, Comissão/França (C-255/93, Colect., p. I-4949, n.os 24 a 27).

quadro comunitário, as iniciativas adequadas a fim de que seja decidida, pela instituição competente, a eventual prorrogação do prazo» [11].

41. Aliás, nem a repartição das competências entre o Estado e as Comunidades Autónomas, nem a obrigação de seguir as indicações do Real Decreto n.º 261/9996, de 16 de Fevereiro de 1996, relativo à transposição da directiva, podem justificar o incumprimento do Reino de Espanha devido à não elaboração, no prazo fixado, dos programas de acção previstos pelo artigo 5.º da directiva. Com efeito, por um lado, o Tribunal de Justiça enunciou: «Cada Estado-Membro tem a faculdade de repartir, como entender adequado, as competências no plano interno e de dar execução a uma directiva através de medidas adoptadas pelas autoridades regionais ou locais. Contudo, esta repartição de competências não o pode dispensar da obrigação de garantir que as disposições de directiva sejam fielmente transpostas para o direito interno» [12]. Por outro lado, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações e prazos fixados por uma directiva [13].

42. Quanto ao facto de que, de qualquer forma, o Reino de Espanha tinha e ainda tem a vontade de executar as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º da directiva, sublinhe-se que:

«... o mecanismo previsto no artigo 169.º do Tratado assenta na verificação objectiva do não respeito, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado ou por um acto de direito derivado...

Quando, como no caso de figura, tal tenha sido demonstrado, é irrelevante que o incumprimento resulte da vontade do Estado-Membro ao qual é imputável, da sua negligência, ou ainda de dificuldades técnicas com as quais teria deparado» [14].

43. Assim, visto que a elaboração dos programas de acção previstos pelo artigo 5.º da directiva não foi efectuada nem no prazo fixado pela directiva nem no prazo fixado no parecer fundamentado da Comissão, penso que o presente incumprimento do Reino de Espanha invocado pela Comissão existe efectivamente.

11 — V. acórdão de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha, já referido na nota 3, n.º 16.

12 — V. acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha (131/88, Colect., p. I-825, n.º 71).

13 — V., nomeadamente, acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Outubro de 1997, Comissão/Bélgica (C-208/96, Colect., p. I-5375, n.º 9), e de 19 de Fevereiro de 1998, Comissão/Grécia (C-8/97, Colect., p. I-823, n.º 8).

14 — V. acórdão de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha, já referido na nota 3, n.ºs 14 e 15.

VI — Conclusão

44. Assim, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«—declare que, ao não elaborar, no prazo fixado, os programas de acção previstos no artigo 5.° da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força deste artigo da directiva e por força do Tratado CE;

— condene o Reino de Espanha nas despesas».