FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 20 januari 2000 *

I — Inledning

1. Europeiska gemenskapernas kommission har med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget genom att inte inom den angivna tidsfristen ha utarbetat de åtgärdsprogram som föreskrivs i artikel 5 i rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket [1] (nedan kallat direktivet).

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

2. Enligt artikel 1 i direktivet har detta till syfte att minska vattenförorening som orsakats eller framkallats av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening.

3. Artikel 3 i direktivet föreskriver särskilt:

"...

2. Inom en tvåårsperiod efter dagen för anmälan av detta direktiv skall medlemsstater som känsliga områden ange alla kända områden inom deras territorier från vilka avrinning sker till de vattenområden som förtecknats enligt punkt 1 och som bidrar till förorening. De skall underrätta kommissionen om dessa områden inom 6 månader.

...

4. Medlemsstaterna skall vid behov och minst vart fjärde år se över de känsliga

* Originalspråk: grekiska.

1 — EGT L 375, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192, rättelse av den spanska versionen införd i EGT L 92, 1993, s. 51.

områden som angetts och göra nödvändiga ändringar och tillägg, för att ta hänsyn till förändringar och omständigheter som tidigare inte kunnat förutses. De skall underrätta kommissionen om eventuella ändringar eller tillägg inom sex månader."

4. I en fotnot till artikel 12.1 anges att direktivet anmäldes till medlemsstaterna den 19 december 1991.

5. I artikel 5.1 i direktivet föreskrivs att "[i]nom två år efter det att områden första gången angavs enligt artikel 3.2, eller inom ett år från varje ytterligare angivande enligt artikel 3.4, skall medlemsstaterna för att uppnå de syften som anges i artikel 1 upprätta åtgärdsprogram som avser de angivna känsliga områdena."

6. Slutligen föreskrivs i artikel 10 i direktivet:

"1. Medlemsstaterna skall för en period av fyra år efter anmälan av detta direktiv samt för varje följande fyraårsperiod lämna en rapport till kommissionen med uppgifter enligt bilaga 5.

2. En rapport enligt denna artikel skall lämnas till kommissionen senast sex månader efter utgången av den period som rapporten avser."

B — *Den nationella lagstiftningen*

7. Artikel 6 i kungligt dekret nr 261/1996 av den 16 februari 1996 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket, genom vilket direktivet införlivades i den spanska rättsordningen, föreskriver att för områden som har angivits som känsliga skall de autonoma regionernas behöriga organ upprätta åtgärdsprogram som syftar till att förhindra och minska nitratföroreningar som härrör från jordbruket. Dessa åtgärdsprogram skall utarbetas inom två år efter det att områdena första gången angavs som känsliga, eller inom ett år från varje ny utvidgning eller ändring, och de skall genomföras under de fyra år som följer efter det att de utarbetades.

III — Det administrativa förfarandet

8. Genom formell underrättelse nr SG(97) D/2548 av den 4 april 1997 anmodade kommissionen Konungariket Spanien att

inkomma med yttrande över ett eventuellt fördragsbrott i fråga om flera skyldigheter enligt direktivet, särskilt skyldigheten att övervaka nitrathalten i sötvattensområden (artikel 6 i direktivet), skyldigheten att upprätta åtgärdsprogram avseende känsliga områden (artikel 5 i direktivet) och skyldigheten att lämna en första fyraårsrapport (artikel 10 i direktivet).

9. Av de spanska myndigheternas svar på föreläggandet kunde kommissionen utläsa att övervakningen av nitrathalten i sötvattensområden hade genomförts. Enligt kommissionen medgav de spanska myndigheterna dock i svaromålet att de varken hade upprättat de åtgärdsprogram som föreskrivs i artikel 5.1 i direktivet eller avgivit den rapport som föreskrivs i artikel 10.1.

10. På grund av detta svar riktade kommissionen den 21 november 1997 ett motiverat yttrande [2] till Konungariket Spanien och förklarade att Konungariket Spanien, genom att inte ha tillställt kommissionen en rapport med de uppgifter som föreskrivs i bilaga 5 till direktivet, såsom föreskrivs i artikel 10 i direktivet, och inte ha upprättat åtgärdsprogram i enlighet med artikel 5, hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet.

2 — C (97) 3415 slutligt.

11. Kommissionen uppmanade Spanien att inom två månader från mottagandet av det motiverade yttrandet vidta de åtgärder som krävdes för att följa detsamma. Som kommissionen noterade i en skrivelse av den 23 januari 1998 begärde de spanska myndigheterna en förlängning av denna frist.

12. Konungariket Spanien svarade slutligen på det motiverade yttrandet genom en skrivelse av den 6 mars 1998, rubricerad "Fyraårsrapport om tillämpningen av direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket".

13. Mot bakgrund av rapporten inskränkte kommissionen föremålet för förevarande talan, som väcktes genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 17 juli 1998. Genom denna talan yrkar kommissionen dels att domstolen skall fastställa att Konungariket Spanien, genom att inte ha utarbetat de åtgärdsprogram som föreskrivs i artikel 5 i direktivet, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget, dels att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

IV — Parternas yrkanden

14. Kommissionen har påpekat att de tvingande bestämmelserna i artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget (nu artikel 249 tredje stycket EG) och artikel 5 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 10 första stycket EG) ålägger de medlemsstater till vilka ett direktiv riktas att uppnå ett visst resultat och att vidta de åtgärder som krävs för att genomföra detta inom den tid som föreskrivs för ändamålet.

15. Kommissionen har understrukit att eftersom de känsliga områdena i detta fall skulle anmälas inom en tvåårsperiod efter dagen för anmälan av direktivet (artikel 3.2 i direktivet), löpte fristen för att utarbeta de åtgärdsprogram som föreskrivs i artikel 5 ut i december 1995.

16. Enligt kommissionen medgav Konungariket Spanien i sin fyraårsrapport av den 6 mars 1998 att de åtgärdsprogram som föreskrivs i artikel 5 i direktivet fortfarande inte hade utarbetats, trots att den tidsfrist som angivits för att följa kommissionens motiverade yttrande hade löpt ut.

17. Kommissionen anser att den omständighet som har åberopats av Konungariket Spanien för att rättfärdiga förseningen, nämligen att de autonoma regionerna inte kunde ange de områden som anses som känsliga förrän i juni 1997 och att det ofrånkomligen tar en viss tid att utarbeta åtgärdsprogrammen, inte kan godtas som legitim ursäkt för det påstådda fördragsbrottet. Enligt kommissionen åberopar de spanska myndigheterna i själva verket tidigare underlåtenheter från Konungariket Spaniens sida att fullgöra andra skyldigheter som följer av direktivet — särskilt att inte ha införlivat direktivet i den interna rättsordningen inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 12 i direktivet — för att rättfärdiga de underlåtenheter som påpekas i det motiverade yttrande som kommissionen har avgivit i förevarande mål. Det vore stötande om en medlemsstat skulle kunna åberopa ett för sent införlivande av ett direktiv i sin interna rättsordning för att rättfärdiga en underlåtenhet eller försening i fråga om att uppfylla de övriga förpliktelser som följer av direktivet. Ingen kan åberopa egen brottslig gärning till sitt försvar (*nemo auditur suam propriam turpitudinem allegans*).

18. Dessutom har kommissionen förklarat att även om man vore av den uppfattningen att tidsfristerna i direktivet kunde ha fastställts på ett annat sätt, är direktivets bestämmelser tvingande för samtliga medlemsstater till vilka det riktar sig i fråga om det resultat som skall uppnås.

19. Kommissionen har även förklarat att Konungariket Spaniens uttalande att samtliga åtgärder som krävs för att uppfylla de skyldigheter som följer av direktivet har vidtagits saknar relevans, och att det inte heller är möjligt att godta Konungariket Spaniens åsikt dels att det inte enbart skall

hänvisas till direktivets tidsfrister, dels att det påstådda fördragsbrottet endast är "tidsmässigt" och inte "materiellt". Enligt kommissionens uppfattning är det svårt att göra skillnad mellan ett "tidsmässigt" och ett "materiellt" fördragsbrott. Det väsentliga är att det, när den tidsfrist som angivits i det motiverade yttrandet väl löpt ut, förelåg ett klart åsidosättande av skyldigheterna enligt direktivet, som inte genom senare uppgifter kan anses undanröjt eller omvandlat till enbart "tidsmässigt" fördragsbrott. Dessutom kan inte det faktum att de spanska myndigheterna uttrycker sin uppriktiga vilja att följa direktivet frita dem från ansvar för ett styrkt fördragsbrott. Handlingar är mäktigare än ord (*facta potentiora sunt verbis*).

20. Kommissionen har i repliken förklarat att Konungariket Spanien i sitt svaromål medgav att de åtgärdsprogram som föreskrivs i artikel 5 i direktivet fortfarande inte hade antagits. Kommissionen har också påpekat att genomgången av situationen i de olika autonoma regionerna gav vid handen att, förutom att åtgärdsprogram i många av dem inte hade utarbetats, vissa av dem inte ens definitivt hade angivit områden som anses som känsliga.

21. Kommissionen har även noterat att domstolen i en dom av den 1 oktober 1998, kommissionen mot Spanien,[3] har bekräftat att det är möjligt att väcka talan angående var och en av de konkreta skyldigheter som följer av direktivet, oberoende av om talan angående underlåtenhet att införliva direktivet eller ett försenat införlivande av direktivet har väckts i den interna rätten. Enligt kommissionen äventyras förverkligandet av direktivets syften genom underlåtenheten att uppfylla nämnda förpliktelser. Detta gäller i synnerhet i fråga om att anta och genomföra planer och program, något som innebär ett kontinuerligt arbete och en aktiv uppföljning från de nationella myndigheternas sida i syfte att uppnå direktivets syften.

22. Kommissionen har påpekat att den är medveten om att underlåtenheten att uppfylla de övriga skyldigheter som föreskrivs i direktivet beror på det sena införlivandet av direktivet i Konungariket Spaniens interna rättsordning. Emellertid rättfärdigar varken denna omständighet eller möjligheten att utforma talan på ett annat sätt det fördragsbrott som är föremål för denna talan.

23. Slutligen har kommissionen bemött de spanska myndigheternas uppgift att de autonoma regionerna, som är behöriga att utarbeta åtgärdsprogrammen, begränsade sig till att följa det förfarande som föreskrivs i kungligt dekret nr 261/1996 av den 16 februari 1996, med att påminna om att det av domstolens fasta rättspraxis följer att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tids-

3 — Mål C-71/97 (REG 1998, s. I-5991).

frister som föreskrivs i ett direktiv. Av detta uttalande drar kommissionen även slutsatsen att införlivandet av direktivet i den spanska rättsordningen är ofullständigt. I detta avseende anser kommissionen att det, även om den inom ramen för denna talan begränsat sig till frågan om underlåtenhet att uppfylla förpliktelsen enligt artikel 5 i direktivet, åligger de spanska myndigheterna att vidta lämpliga åtgärder om de anser att en ändring av det kungliga dekret genom vilket direktivet införlivades, närmare bestämt av den tidsram som fastställs däri, skulle vara en lämplig lösning för att undvika ytterligare åsidosättanden av de skyldigheter som följer av direktivet.

24. Konungariket Spanien medger visserligen att det har åsidosatt skyldigheten enligt artikel 12 i direktivet att inom två år från dagen för anmälan av direktivet sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta, men har förklarat att det skulle ha varit svårt att utarbeta de program som föreskrivs i artikel 5 i direktivet till nämnda tidpunkt (december 1995), med tanke på att det berörda direktivet inte införlivades i den interna rättsordningen förrän i mars 1996, vilket oundvikligen påverkade tidsplanen för de övriga skyldigheter som följer av direktivet.

25. Enligt Konungariket Spanien, som yrkar att domstolen skall ogilla förevarande talan och förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, borde kommissionen ha grundat sin talan på att direktivet införlivades för sent i den spanska rättsordningen. Då så inte har skett är det ändamålslöst att därefter väcka talan om att den tidsplan som fastställs däri har åsidosatts, ett tidsschema som oåterkalleligt påverkades av den inledande förseningen, vilket medför att en fällande dom mot Konungariket Spanien är oundviklig.

26. Konungariket Spanien har framhållit att de autonoma regionerna Andalusien, Aragonien, Balearerna, Kanarieöarna, Kastilien-La Mancha, Kastilien-León, Katalonien, Valencia och Baskien har angivit de områden som anses som känsliga, en skyldighet som enligt artikel 4 i kungligt dekret nr 261/1996 av den 16 februari 1996 omfattas av deras behörighetsområde. De autonoma regionerna Asturien, Kantabrien, Extremadura, Galicien, Rioja, Madrid, Murcia och Navarra har för sin del förklarat att det inte förekommer några känsliga områden inom deras territorier.

27. Därefter har Konungariket Spanien tillagt att när det kungliga dekretet väl hade antagits, bildades en arbetsgrupp med företrädare för de berörda ministerierna, det vill säga miljöministeriet och jordbruks-, fiske- och livsmedelsministeriet. Gruppen har utarbetat enhetliga kriterier och åtgärder för de autonoma regionerna när det gäller att officiellt ange de områden som anses som känsliga, en nödvändig förutsättning innan de handlingsprogram som föreskrivs i artikel 5 i direktivet kan utarbetas. Dessutom utarbetade gruppen en

"Orienterande metodik för att bestämma de åtgärder som anges i bilaga 2 till kungligt dekret nr 261/1996 om åtgärdsprogram". På grundval av denna arbetar de autonoma regionerna med att, med utgångspunkt från enhetliga kriterier, ta fram sina respektive program. Miljöministeriets generaldirektorat för vattenanläggningar och vattenkvalitet, som är samordnare för arbetsgruppen, vidtar lämpliga åtgärder i förhållande till de autonoma regionerna för att åtgärdsprogrammen skall kunna skickas till kommissionen så snart som möjligt.

V — Min bedömning

28. Slutligen har Konungariket Spanien, såväl i svaromålet som i dupliken, gjort en genomgång av situationen i några av de autonoma regioner som angett de områden som anses som känsliga, nämligen Aragonien, Kastilien-León, Kastilien-La Mancha, Balearerna, Valencia, Andalusien och Katalonien.

29. I dupliken har Konungariket Spanien förklarat att kommissionens uttalande att de spanska myndigheterna vid behov skulle kunna ändra den tidsmässiga ram som fastställts i det kungliga dekret genom vilket direktivet införlivades inte kan godtas, eftersom direktivet fastställer ett successivt förfarande för att genomföra de olika åtgärder som föreskrivs, ett förfarande som skall återges i införlivandebestämmelsen. Under alla omständigheter kan inte åtgärder som av nödvändighet förutsätter att en viss tid förflyter mellan dem för att de skall kunna utföras korrekt, vidtas samtidigt. Som framgår av direktivet krävs, när de berörda autonoma regionerna således väl har angett de områden som anses som känsliga inom deras territorier, en tidsfrist för att genomföra de därpå följande åtgärdsprogrammen. Denna sträcker sig i kungligt dekret nr 261/1996 till februari 1999.

30. Som kommissionen mycket riktigt har påpekat åläggs medlemsstaterna genom artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget att uppnå de resultat som föreskrivs i direktiven. Denna skyldighet omfattar även skyldigheten att iaktta de tidsfrister som fastställts i direktiven. [4]

31. Det kan i detta hänseende konstateras att enligt fast rättspraxis skall påstådda fördragsbrott bedömas mot bakgrund av läget i medlemsstaten vid utgången av den

4 — Se till exempel dom av den 22 september 1976 i mål 10/76, kommissionen mot Italien (REG 1976, s. 1359).

tidsfrist som har angetts i det motiverade yttrandet. [5]

32. I förevarande fall ålades medlemsstaten genom artikel 5 i direktivet att inom en tidsfrist som löpte ut i december 1995 utarbeta åtgärdsprogram för de angivna känsliga områdena.

33. Genom att erkänna att det, på grund av det försenade införlivandet av direktivet med den spanska rättsordningen (mars 1996), som påverkade tidsplanen för de övriga skyldigheter som följer av detta, svårligen skulle ha varit möjligt att utarbeta de åtgärdsprogram som föreskrivs i artikel 5 i direktivet inom utsatt tid (december 1995) tillstår Konungariket Spanien i själva verket att de berörda programmen inte hade utarbetats vid sagda tidpunkt.

34. Av Konungariket Spaniens synpunkter i svaromålet och i dupliken samt, i synnerhet, av beskrivningen av de åtgärder som redan vidtagits och beskrivningen av situationen i de olika autonoma regionerna framgår för övrigt att de åtgärdsprogram som föreskrivs i direktivet inte heller hade utarbetats inom den tidsfrist som angavs i kommissionens motiverade yttrande.

35. Åtgärder, som nämnts av Konungariket Spanien, som att ange de områden som anses som känsliga i vissa autonoma regioner, att bilda en arbetsgrupp med företrädare för de berörda ministerierna för att utarbeta enhetliga kriterier för att utse de berörda områdena, att utarbeta en orienterande metodik för åtgärdsprogrammen eller de ovan nämnda åtgärder som vidtagits av miljöministeriets generaldirektorat för vattenanläggningar och vattenkvalitet kan möjligen utgöra nödvändiga förberedelser för att utarbeta ett åtgärdsprogram, men kan inte rättfärdiga eller avhjälpa den erkända förseningen, det vill säga underlåtenheten, i fråga om att utarbeta sagda program.

36. Denna underlåtenhet styrks av den rådande situationen i de olika autonoma regionerna, såsom den har beskrivits av Konungariket Spanien. Med undantag för den autonoma regionen Valencia, för vilken det förklarats att ett "Åtgärdsprogram för känsliga områden för att minska föroreningar av nitrat från jordbruket" har utarbetats, anges i själva verket i svaromålet att en preliminär tidsplan för de åtgärder som skall genomföras har tagits fram endast i den autonoma regionen Aragonien. Beträffande den autonoma regionen Kastilien-León påpekas att, utöver de allmänna behörighetsbestämmelserna, är åtgärdsprogrammet för zon 4 (Cantalejo, Cabezuela, Veganzones och Turégano) under utarbetande. Beträffande den autonoma regionen Kastilien-La Mancha anges att man för närvarande befinner sig i samordningsfasen

5 — Se till exempel domar av den 18 december 1997 i mål C-361/95, kommissionen mot Spanien (REG 1997, s. I-7351), punkt 13, och av den 27 oktober 1998 i mål C-364/97, kommissionen mot Irland (REG 1998, s, I-6593), punkt 8.

av de arbeten som krävs för att utarbeta handlingsprogrammen. I fråga om den autonoma regionen Balearerna anges att man på nytt undersöker huruvida området Sa Pobla-Muro skall anges som känsligt område eller inte. Likaså anförs beträffande den autonoma regionen Andalusien att tjänstemän vid jordbruks- och fiskenämnden för närvarande håller på att utarbeta åtgärdsprogrammen. Slutligen nämns i dupliken angående den autonoma regionen Katalonien helt enkelt att arbetet med att utarbeta åtgärdsprogrammen har inletts. Genomgången av situationen i de olika autonoma regionerna visar generellt att Konungariket Spanien, i stället för att i sak bemöta frågan om den av kommissionen påstådda underlåtenheten, i själva verket försöker framhålla de olika initiativ och ansträngningar som har gjorts inom dess territorium i syfte att möjliggöra utarbetandet av de föreskrivna programmen, i fullt medvetande om att dessa inte har utarbetats inom den föreskrivna tidsfristen.

37. Jag anser att Konungariket Spaniens påstående att det, på grund av att kommissionen inte har grundat sin talan på underlåtenheten att i tid införliva direktivet med den spanska rättsordningen, är ändamålslöst att därefter väcka talan om åsidosättande av den tidsplan som fastställs däri, som oåterkalleligt påverkades av den inledande förseningen, måste lämnas utan avseende eftersom det saknar grund. Som kommissionen mycket riktigt har påpekat, kan det inte godtas att en medlemsstat skulle kunna åberopa en försening att införliva ett direktiv, som kan tillskrivas medlemsstaten, med sin interna rättsordning för att rättfärdiga en underlåtenhet eller försening att uppfylla de övriga förpliktelser som följer av direktivet. Dessutom har domstolen förklarat att "[e]n medlemsstat kan... inte med framgång åberopa att den inte har vidtagit åtgärder för att genomföra direktivet för att motsätta sig att domstolen prövar en talan om åsidosättande av viss bestämd skyldighet i direktivet". [6] I förevarande fall framgår det tveklöst av den ovan nämnda domen i målet kommissionen mot Spanien [7] att Konungariket Spaniens sena införlivande av direktivet inte utgör hinder för att väcka talan och fälla medlemsstaten i fråga för underlåtenhet att uppfylla konkreta skyldigheter som följer av direktivet. [8]

38. Hänvisningen till att direktivet införlivades för sent i den spanska rättsordningen samt omöjligheten att, av de skäl som har anförts av de spanska myndigheterna, ändra den tidsplan som fastställdes i kungligt dekret nr 261/1996 av den 16 februari 1996, genom vilket direktivet införlivades, nämligen å ena sidan att denna tidsplan överensstämde med föreskrifterna i direktivet och å andra sidan att ett korrekt

6 — Se dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland (REG 1995, s. I-2189), punkt 23.

7 — Dom av den 1 oktober 1998, nämnd ovan i fotnot 3.

8 — I nämnda dom biföll domstolen den talan som väckts av kommissionen den 19 februari 1997 och förklarade att Konungariket Spanien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 3 och 4 i direktivet, genom att dels inte ha angett de områden som anses som känsliga och underrättat kommissionen om dessa områden, dels inte ha utarbetat riktlinjer för god jordbruksscd för de autonoma regionerna som inte utgörs av Andalusien, Kantabrien, Madrid, Murcia, Navarra och Valencia och underrättat kommissionen om dessa riktlinjer.

genomförande av vissa åtgärder under alla omständigheter förutsätter att en viss tid förflyter, vilken genom det kungliga dekretet utsträcktes till februari 1999, utgör i detta avseende inte ett legitimt rättfärdigande av underlåtenheten att utarbeta de program som föreskrivs i artikel 5 i direktivet.

39. De tidsfrister för att uppfylla de övriga skyldigheter som åläggs medlemsstaterna genom ett direktiv kan inte godtyckligt tolkas eller förlängas genom nationella bestämmelser i en medlemsstat, särskilt inte när syftet är att i efterhand avhjälpa underlåtenheter och förseningar vad gäller att uppfylla vissa av dessa skyldigheter. Detta gäller i än högre grad när medlemsstaterna åläggs skyldigheten att utarbeta åtgärdsprogram och underrätta kommissionen om dessa, för att, parallellt med de nationella myndigheternas kontinuerliga arbete och aktiva uppföljning av de aktuella frågorna, även säkerställa den önskvärda kontrollen av att direktivets syften på ett samordnat sätt har förverkligats inom unionen.[9] Under sådana omständigheter, vilket för övrigt är fallet i förevarande mål, är det inte möjligt att skilja mellan en "tidsmässig" och "materiell" underlåtelse att utarbeta programmen. I den mån som tidsplanen utgör en väsentlig del av programbegreppet,[10] utgör underlåtenheten att i vederbörlig ordning utarbeta programmen, det vill säga åsidosättandet av tidsfristerna och därmed även av den konkreta tidsplan som fastställts i direktivet, alltid en "materiell" underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som en medlemsstat har enligt direktivet.

40. Om en medlemsstat, som i detta fall Konungariket Spanien, dessutom, av vilken anledning det vara må, det vill säga även på grund av att direktivet har införlivats för sent i den interna rättsordningen, anser att tidsfristerna för att uppfylla de skyldigheter som följer av detta är alltför korta och inte längre kan iakttas, ankommer det inte på de nationella myndigheterna i medlemsstaten att själva anpassa direktivets bestämmelser efter den uppkomna situationen. Tvärtom ankommer det, när den berörda medlemsstaten väl har underrättat de behöriga gemenskapsinstitutionerna om det inträffade, på dessa att i tillämpliga fall vidta de åtgärder som krävs för att lösa nämnda svårigheter. I detta avseende har domstolen fastslagit att "om fristen för genomförandet av ett direktiv skulle visa sig otillräcklig, finns för den berörda medlemsstaten endast en möjlighet som är förenlig med gemenskapsrätten, nämligen

9 — Som domstolen har förklarat i domen av den 21 januari 1999 i mål C-347/97, kommissionen mot Belgien (REG 1999, s. I-309) om en medlemsstats underlåtenhet att införliva rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen (EGT L 78, s. 38), "[är det] i detta avseende viktigt att de medlemsstater som har en sådan skyldighet underrättar kommissionen om de åtgärder de avser vidta på de områden som är i fråga. Det är nämligen endast mot bakgrund av dessa kvantitativa och tidsmässiga preciseringar som kommissionen sedan kan avgöra huruvida de åtgärder som planeras med tillämpning av direktivet verkligen bidrar till genomförandet av de program som är avsedda att förverkliga direktivets syften...", (punkt 17).

10 — Se domstolens dom av den 5 oktober 1994 i mål C-255/93, kommissionen mot Frankrike, (REG 1994, s. I-4949), punkterna 24—27.

den att inom gemenskapens ramar ta lämpliga initiativ för att uppnå att den behöriga institutionen eventuellt förlänger fristen". [11]

41. Dessutom kan varken kompetensfördelningen mellan staten och de autonoma regionerna eller skyldigheten att iaktta föreskrifterna i kungligt dekret nr 261/1996 av den 16 februari 1996, genom vilket direktivet införlivades, rättfärdiga Konungariket Spaniens underlåtenhet att inom föreskriven tid utarbeta de handlingsprogram som föreskrivs i artikel 5 i direktivet. Domstolen har även slagit fast att "varje medlemsstat är fri att efter eget gottfinnande göra en kompetensfördelning på nationell nivå och genomföra ett direktiv genom åtgärder som vidtas av regionala eller lokala myndigheter. Denna kompetensfördelning kan dock inte befria medlemsstaten från ansvaret att säkerställa att direktivets bestämmelser återges troget i den interna rättsordningen." [12] Av domstolens fasta rättspraxis framgår dessutom att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv. [13]

42. Beträffande det faktum att Konungariket Spanien under alla omständigheter inte hade uppsåt och fortfarande inte har uppsåt att åsidosätta de skyldigheter som följer av artikel 5 i direktivet, bör det betonas att "det förfarande som föreskrivs i artikel 169 i fördraget grundas på ett objektivt konstaterande av att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt fördraget eller enligt en rättsakt i sekundärrätten.... Så snart ett sådant konstaterande, såsom i detta fall, har gjorts saknar det betydelse huruvida fördragsbrottet är en följd av medlemsstatens vilja eller oaktsamhet eller en följd av tekniska svårigheter som medlemsstaten har ställts inför." [14]

43. Eftersom de program som föreskrivs i artikel 5 i direktivet inte utarbetades inom den i direktivet fastställda tidsfristen och inte heller inom den tidsfrist som föreskrevs i det motiverade yttrandet från kommissionen, anser jag att det fördragsbrott från Konungariket Spaniens sida som kommissionen har åberopat är styrkt.

11 — Se dom i mål av den 1 oktober 1998, kommissionen mot Spanien, nämnd ovan i fotnot 3, punkt 16.

12 — Se domstolens dom av den 28 februari 1991 i mål C-131/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-825), punkt 71.

13 — Se till exempel domstolens dom av den 2 oktober 1997 i mål C-208/96, kommissionen mot Belgien (REG 1997, s. I-5375), punkt 9, och av den 19 februari 1998 i mål C-8/97, kommissionen mot Grekland (REG 1998, s. I-823), punkt 8.

14 — Se dom av den 1 oktober 1998, kommissionen mot Spanien, nämnd ovan i fotnot 3, punkterna 14 och 15.

VI — Förslag till avgörande

44. Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att domstolen skall:

— fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5 i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket och EG-fördraget genom att inte ha utarbetat de åtgärdsprogram som föreskrivs i sagda artikel.

— förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.