Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

14 de março de 2024*

«Incumprimento de Estado — Diretiva 91/676/CEE — Artigo 3.º, n.º 4 — Artigo 5.º, n.º 4 — Anexo II, A, pontos 2 e 5 — Anexo II, B, ponto 9 — Anexo III, n.º 1, pontos 2 e 3, e n.º 2 — Artigo 5.º, n.º 5 — Proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola — Análise da lista das zonas vulneráveis aos nitratos — Medidas obrigatórias previstas nos programas de ação — Medidas suplementares ou reforço de ações»

No processo C-576/22,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, intentada em 30 de agosto de 2022,

Comissão Europeia, representada por C. Hermes e E. Sanfrutos Cano, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

Reino de Espanha, representado por A. Ballesteros Panizo, na qualidade de agente,

demandado,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, P. G. Xuereb (relator) e A. Kumin, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: espanhol.

Acórdão

1 Com a sua ação, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que:

– ao não ter designado como zonas vulneráveis na Comunidad de Castilla y León (Comunidade de Castela e Leão, Espanha), na Comunidad Autónoma de Extremadura (Comunidade Autónoma da Estremadura, Espanha), na Comunidad Autónoma de Galicia (Comunidade Autónoma da Galiza, Espanha), na Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares, Espanha), na Comunidad Autónoma de Canarias (Comunidade Autónoma das Canárias, Espanha), na Comunidad de Madrid (Comunidade de Madrid, Espanha) e na Comunidad Valenciana (Comunidade Valenciana, Espanha) as zonas de captação por drenagem (águas de superfície) ou por derramamento (águas subterrâneas) (a seguir «zonas de captação») correspondentes a cada um dos pontos de medição poluídos seguintes:

  – Comunidade Autónoma de Castela e Leão: CA 0233006, 4300412, 4300169, 4300165, 4300141, 4300026, 4300113, 4300083, 4300178, 4300177, TA 55707002, 4300518, 4300164, 4300073, 4300191 e 4300173;

  – Comunidade Autónoma da Estremadura: TA 67714001, TA 62312004, TA 64812005, TA 59810001, TA 67714102, TA 67812004, 400581, TA 65312005, TA 72914003, TA 57510009, TA 57410002, TA 59611005, TA 65212006, TA 67514001, TA 59611006, TA 70413001, TA 70414002, TA 72914001, TA 72914002 e TA 62309002;

  – Comunidade Autónoma da Galiza: 14.RW.05.120, 14.RW.06.110, 14.RW.06.210, 14.RW.07.030, 14.RW.07.070, 14.RW.11.020, 14.RW.14.050, TW-54-10, TW-31-10, TW-31-20, TW-36-10, CW-10-10, CW-12-10, CW-16-10, CW-16-20, TW-36-20, TW-37-10, TW-37-20, TW-39-10, TW-39-20, TW-25-10, CW-49-10 e TW-25-05;

  – Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123, ES 53M1205, ES 53MA 082, ES 53MA 072, ES 53ME132, ES 53MA 19 e ES 53M 042;

  – Comunidade Autónoma das Ilhas Canárias: ES 120ESBT 1210008, ES 120ESBT 1210016, S 120ESBT 1210040, ES 120ESBT 1210048, ES 120ESBT 1211048, S 120ESBT 1211056, ES 120ESBT 1211063, S 120ESBT 1211117 e ES 125ESBT 1250015;

  – Comunidade de Madrid: TA 53306002, TA 53306008, 13-05 e 07-09;

  – Comunidade Valenciana: JU210, JU209 e JU202;

– ao não ter previsto todas as medidas obrigatórias necessárias nos programas de ação da Comunidad Autónoma de Aragón (Comunidade Autónoma de Aragão, Espanha), da Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (Comunidade Autónoma de Castela-Mancha, Espanha), da Comunidade Autónoma de Castela e Leão, da Comunidade Autónoma da Estremadura e da Comunidade de Madrid, e

– ao não ter adotado as medidas suplementares ou o reforço de ações no que concerne à poluição por nitratos, relativamente às comunidades autónomas com tendência para o aumento da

poluição dos pontos de medição das zonas vulneráveis, especialmente a Comunidade Autónoma de Aragão, a Comunidade Autónoma de Castela-Mancha, a Comunidade Autónoma de Castela e Leão e a Comunidad Autónoma de la Région de Murcia (Comunidade Autónoma da Região de Múrcia, Espanha), e, no que concerne à eutrofização, relativamente a todo o país,

o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO 1991, L 375, p. 1), conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1137/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008 (JO 2008, L 311, p. 1) (a seguir «Diretiva 91/676»), do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, lido em conjugação com os anexos II e III desta, e do artigo 5.º, n.º 5, desta diretiva.

Quadro jurídico

Direito da União

2 Os considerandos quinto, sexto, décimo, décimo primeiro e décimo terceiro da Diretiva 91/676 enunciam:

«Considerando que a principal causa de poluição originada por fontes difusas que afeta as águas comunitárias são os nitratos de origem agrícola;

Considerando que, por conseguinte, é necessário reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e evitar que essa poluição se continue a verificar, a fim de proteger a saúde humana e os recursos vivos e os sistemas aquáticos, e salvaguardar outras utilizações legítimas da água; que, para esse efeito, é importante tomar medidas relativas à armazenagem e aplicação no solo de todos os compostos azotados e relativas a determinados processos de gestão do solo;

[…]

Considerando que é necessário que os Estados-Membros identifiquem as zonas vulneráveis, elaborem e executem programas de ação que reduzam a poluição das águas causada por compostos azotados, em zonas vulneráveis;

Considerando que esses programas de ação deverão conter medidas que limitem a aplicação no solo de todos os fertilizantes azotados e, em especial, que estabeleçam limites específicos para aplicação de estrume de origem pecuária;

[…]

Considerando que se reconhece que a situação hidrogeológica em determinados Estados-Membros é tal que poderão decorrer vários anos antes que as medidas de proteção conduzam a um melhoramento da qualidade das águas».

3 O artigo 1.º desta diretiva prevê:

«A presente diretiva tem por objetivo:

– reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e

– impedir a propagação da referida poluição.»

4 O artigo 2.º da referida diretiva dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

a) "Agua subterrânea": toda a água que se situa abaixo da superfície do solo na zona de saturação e em contacto direto com o solo ou o subsolo;

b) "Água doce": a água que ocorre naturalmente, com uma concentração reduzida de sais, frequentemente aceitável para efeitos de captação e tratamento com vista à produção de água potável;

c) "Composto azotado": qualquer substância que contenha azoto, excluído o azoto molecular gasoso;

[…]

g) "Estrume animal": os excrementos de animais ou a mistura de palha e de excrementos de animais, mesmo transformados;

h) "Aplicação ao solo": a adição de substâncias ao solo, por espalhamento à superfície do solo, injeção no solo, colocação abaixo da superfície do solo ou mistura com as camadas superficiais do solo;

i) "Eutrofização": o enriquecimento das águas em compostos de azoto que, provocando uma aceleração do crescimento das algas e plantas superiores, ocasiona uma perturbação indesejável do equilíbrio dos organismos presentes na água e da qualidade das águas em causa;

j) "Poluição": a descarga, direta ou indireta, de compostos azotados de origem agrícola no meio aquático, com resultados suscetíveis de pôr em perigo a saúde humana, afetar os recursos vivos e os ecossistemas aquáticos, danificar áreas aprazíveis ou interferir noutras utilizações legítimas da água;

k) "Zona vulnerável": áreas designadas em conformidade com o n.º 2 do artigo 3.º»

5 O artigo 3.º da mesma diretiva tem a seguinte redação:

«1. As águas poluídas e as águas suscetíveis de serem poluídas caso não sejam tomadas as medidas previstas no artigo 5.º deverão ser identificadas pelos Estados-Membros em conformidade com os critérios definidos no anexo I.

2. Num prazo de dois anos contados a partir da data de notificação da presente diretiva, os Estados-Membros deverão designar as zonas vulneráveis conhecidas nos respetivos territórios,

entendidas como sendo as que drenam para as águas identificadas nos termos do n.º 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 oportuno e, pelo menos, de quatro em quatro anos, a lista das zonas vulneráveis designadas, de modo a ter em conta alterações e fatores imprevistos por ocasião da primeira designação. Notificarão a Comissão de qualquer alteração ou aditamento à lista de designações no prazo de seis meses.

5. Os Estados-Membros ficarão isentos da obrigação de identificar as zonas vulneráveis específicas, se aprovarem e executarem em todo o seu território programas de ação em conformidade com o disposto na presente diretiva.»

6 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 91/676:

«A fim de assegurar um nível geral de proteção de todas as águas contra a poluição causada ou induzida por nitratos, os Estados-Membros deverão, num prazo de dois anos a contar da data de notificação da presente diretiva:

a) Elaborar um código ou códigos de boa prática agrícola a aplicar voluntariamente pelos agricultores, e que deverá conter disposições que abranjam, no mínimo, os elementos constantes do anexo II A;

[…]»

7 O artigo 5.º desta diretiva prevê:

«1. Para efeitos da concretização dos objetivos referidos no artigo 1.º, e no prazo de dois anos contados a partir da data da designação inicial referida no n.º 2 do artigo 3.º ou no prazo de um ano contado a partir de cada nova designação referida no n.º 4 do artigo 3.º, os Estados-Membros criarão programas de ação para as zonas designadas zonas vulneráveis.

2. Um programa de ação poderá abranger todas as zonas vulneráveis do território de um Estado-Membro ou, se este o considerar conveniente, poderão ser elaborados vários programas para diferentes zonas ou partes de zonas vulneráveis.

3. Os programas de ação terão em conta:

a) Os dados científicos e técnicos disponíveis, sobretudo no que se refere às contribuições relativas de azoto proveniente de fontes agrícolas ou outras;

b) As condições do ambiente nas regiões em causa do Estado-Membro interessado.

4. Os programas de ação serão executados no prazo de quatro anos a contar da respetiva elaboração e consistirão nas seguintes medidas obrigatórias:

a) As medidas referidas no anexo III;

b) As medidas estabelecidas pelos Estados-Membros no(s) código(s) de boa prática agrícola elaborado(s) nos termos do artigo 4.º, com exceção das que tenham sido impostas pelo anexo III.

5. Além disso, se, na fase inicial de aplicação dos programas de ação ou à luz da experiência adquirida durante a sua execução, se verificar que as medidas referidas no n.º 4 não são suficientes para se atingirem os objetivos prescritos no artigo 1.º, os Estados-Membros adotarão, no âmbito dos programas de ação, medidas suplementares ou reforçarão as ações que considerarem necessárias. Ao selecionarem estas medidas ou ações, os Estados-Membros deverão tomar em consideração a sua eficácia e os seus custos em relação aos de outras medidas preventivas possíveis.

6. Os Estados-Membros elaborarão e aplicarão programas de controlo adequados para avaliar a eficácia dos programas de ação estabelecidos por força do presente artigo.

Os Estados-Membros que aplicarem o artigo 5.º em todo o seu território deverão controlar o teor de nitratos das águas (superficiais e subterrâneas) em pontos de medição selecionados que permitam determinar o nível de poluição das águas por nitratos de origem agrícola.

[…]»

8 O artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva dispõe:

«Para efeitos de designação e revisão da designação das zonas vulneráveis, os Estados-Membros deverão:

a) Num prazo de dois anos a contar da data de notificação da presente diretiva, controlar a concentração de nitratos nas águas doces durante um ano:
   i) nas estações de colheita de amostras de águas superficiais referidas no n.º 4 do artigo 5.º da [Diretiva 75/440/CEE do Conselho, de 16 de junho de 1975, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-Membros (JO 1975, L 194, p. 26; EE 15 F1 p. 123)] e/ou noutras estações de colheita de amostras representativas das águas superficiais dos Estados-Membros pelo menos mensalmente e mais frequentemente durante os períodos de cheias;
   ii) nas estações de colheita de amostras representativas dos lençóis freáticos dos Estados-Membros, a intervalos regulares tendo em conta o disposto na [Diretiva 80/778/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1980, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano (JO 1980, L 229, p. 11; EE 15 F2 p. 174)];

b) Repetir o programa de controlo descrito na alínea a), pelo menos de quatro em quatro anos, exceto no que se refere às estações de amostragem em que a concentração de nitratos em todas as amostras anteriores tenha sido inferior a 25 miligramas/litro e em que não se tenha registado qualquer novo fator suscetível de aumentar o teor de nitratos; nesses casos, o programa de controlo só necessita de ser aplicado de oito em oito anos;

c) Analisar o estado de eutrofização das águas doces superficiais, de estuário e costeiras de quatro em quatro anos.

[…]»

9 O artigo 10.º da mesma diretiva tem a seguinte redação:

«1. Para o período de quatro anos a contar da notificação da presente diretiva 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.»

10 Nos termos do artigo 11.º da Diretiva 91/676:

«Com base nas informações obtidas em conformidade com o artigo 10.º, a Comissão publicará relatórios de síntese no prazo de seis meses a contar da receção dos relatórios dos Estados-Membros e comunicá-los-á ao Conselho e ao Parlamento Europeu. No âmbito da aplicação da presente diretiva, em especial das disposições do anexo III, a Comissão apresentará relatório ao Conselho, até 1 de janeiro de 1998, fazendo-o acompanhar, sempre que tal se julgue oportuno, de propostas de revisão da presente diretiva.»

11 O anexo I desta diretiva, sob a epígrafe «Critérios de identificação das águas nos termos do n.º 1 do artigo 3.º», dispõe, no seu ponto A:

«Na identificação das águas referidas no n.º 1 [do] artigo 3.º serão aplicados, entre outros, os seguintes critérios:

1. As águas doces superficiais utilizadas ou a destinar à captação de água potável conterem ou poderem conter uma concentração de nitratos superior à definida de acordo com o disposto na [Diretiva 75/440], caso não sejam empreendidas ações nos termos do artigo 5.º;

2. As águas subterrâneas conterem ou poderem conter mais do que 50 mg/l de nitratos se não forem empreendidas ações nos termos do artigo 5.º;

3. Os lagos naturais de água doce, outras reservas de água doce, os estuários, as águas costeiras e marinhas revelarem-se eutróficos ou poderem tornar-se eutróficos a curto prazo se não forem empreendidas ações nos termos do artigo 5.º»

12 Nos termos do anexo II da referida diretiva, sob a epígrafe «Código(s) de boa prática agrícola»:

«A. Um código ou códigos de boa prática agrícola cujo objetivo seja reduzir a poluição causada por nitratos e que tenha em conta as condições nas diferentes regiões da Comunidade deverá incluir disposições que abranjam as seguintes questões, na medida em que forem relevantes:
   1. Períodos em que a aplicação de fertilizantes aos solos não é apropriada;
   2. A aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação;

[…]

   5. A capacidade e a construção de depósitos de estrume animal, incluindo medidas que evitem a poluição da água [por] drenagem e derramamento para as águas subterrâneas ou superficiais de líquidos que contenham estrume animal e efluentes provenientes de materiais vegetais armazenados, tais como silagem;

   […]

B. Os Estados-Membros poderão incluir igualmente as seguintes medidas no(s) respetivo(s) código(s) de boa prática:

[…]
9. A elaboração de planos de fertilização para cada uma das explorações e de um registo da utilização de fertilizantes;

[…]»

13 O anexo III da mesma diretiva, sob a epígrafe «Medidas a incluir nos programas de ação nos termos [da alínea a) do n.º 4] do artigo 5.º», tem a seguinte redação:

«1. As medidas deverão incluir regras relativas:

[…]

2. À capacidade dos depósitos de estrume animal; a capacidade destes depósitos deve exceder a necessária para a armazenagem do estrume durante o período mais prolongado em que não é permitida a aplicação de estrume animal às terras situadas nas zonas vulneráveis, exceto quando possa ser demonstrado a contento da autoridade competente que a quantidade de estrume que exceda a capacidade real de armazenamento será eliminada de modo que não prejudique o ambiente;

3. Às doses máximas permissíveis de aplicação de fertilizantes aos solos, compatíveis com a boa prática agrícola e tendo em conta as características da zona vulnerável em questão, em especial:
a) As condições do solo, tipo de solo e declive;
b) As condições climáticas e, nomeadamente, a pluviosidade e a irrigação;
c) A utilização do solo e as práticas agrícolas, incluindo sistemas de rotação de culturas,

e deve basear-se no equilíbrio entre:
i) as necessidades previsíveis de azoto para as culturas

e
ii) o fornecimento de azoto às culturas a partir do solo e de fertilizantes correspondente:

– à quantidade de azoto presente no solo no momento em que começa a ser significativamente usado pelas culturas (quantidades consideráveis no final do inverno),

– ao fornecimento de azoto através da mineralização líquida das reservas de azoto orgânico no solo,

– ao composto de azoto proveniente de estrume animal,

– ao composto de azoto proveniente de fertilizantes químicos e outros.

2. Estas medidas devem assegurar que em cada exploração agrícola ou pecuária a quantidade de estrume animal aplicado anualmente nas terras, incluindo pelos próprios animais, não exceda um montante específico por hectare.

A quantidade específica por hectare será a quantidade de estrume que contenha 170 kg de azoto. […]

[…]»

14 O anexo V da Diretiva 91/676, sob a epígrafe «Informações a incluir nos relatórios ao abrigo do artigo 10.º», prevê:

«[…]

3. Um resumo dos resultados do controlo efetuado nos termos do artigo 6.º, incluindo uma exposição das circunstâncias que conduziram à designação de cada zona vulnerável e a todos os aditamentos ou revisões das designações de zonas vulneráveis.

4. Um resumo dos programas de ação elaborados nos termos do artigo 5.º e, em especial:

[…]
c) Todas as medidas suplementares tomadas ao abrigo do n.º 5 do artigo 5.º;

[…]
e) As previsões dos Estados-Membros quanto aos prazos em que se espera que as águas identificadas nos termos do n.º 1 do artigo 3.º correspondam às medidas previstas no programa de ação, juntamente com a indicação do grau de fiabilidade destas previsões.»

Direito espanhol

15 A Diretiva 91/676 foi transposta para o ordenamento jurídico espanhol pelo Real Decreto 261/1996, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (Decreto Real 261/1996 relativo à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola), de 16 de fevereiro de 1996 (BOE n.º 61, de 11 de março de 1996, p. 9734). Este decreto foi, entretanto, revogado e substituído pelo Real Decreto 47/2022, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (Decreto Real 47/2022 relativo à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola), de 18 de janeiro de 2022 (BOE n.º 17, de 20 de janeiro de 2022, p. 5664).

16 Além disso, todas as comunidades autónomas que a Comissão visa na sua petição adotaram, no quadro das suas competências, regulamentação destinada a cumprir as obrigações decorrentes da Diretiva 91/676.

Procedimento pré-contencioso

17 Em 3 de julho de 2015, a Comissão iniciou uma investigação, sob a referência EU Pilot 7849/15/ENVI, destinado a controlar a designação de zonas vulneráveis aos nitratos e as medidas previstas nos correspondentes programas de ação em Espanha. Este inquérito preliminar foi aberto na sequência da avaliação das informações fornecidas pelas autoridades espanholas no seu relatório comunicado à Comissão em conformidade com o artigo 10.º da Diretiva 91/676, contendo as informações referidas no anexo V desta diretiva relativamente ao período 2008-2011.

18 Na sequência da avaliação das respostas fornecidas pelo Reino de Espanha no quadro do referido inquérito preliminar, a qual teve igualmente em conta informações contidas no relatório subsequente para o período 2012-2015 (a seguir «relatório 2012-2015»), a Comissão, entendendo que dele resultava que a situação neste Estado-Membro não cumpria as obrigações que lhe incumbiam por força da Diretiva 91/686, decidiu dar início a um procedimento de infração relativamente ao referido Estado-Membro.

19 Em 9 de novembro de 2018, a Comissão dirigiu ao Reino de Espanha uma notificação para cumprir, na qual criticava este último por ter violado o artigo 3.º, n.º 4, e o artigo 5.º, n.ºs 4 a 6, da Diretiva 91/676.

20 O Reino de Espanha respondeu a esta notificação para cumprir por cartas de 21 de fevereiro, 13 de junho, 31 de julho, 2 de setembro e 17 de outubro de 2019 e de 13 de fevereiro de 2020.

21 Em 2 de julho de 2020, a Comissão, não convencida por essas respostas, emitiu um Parecer Fundamentado no qual declarava que o Reino de Espanha não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força das disposições referidas na notificação para cumprir.

22 Nesse Parecer Fundamentado, a Comissão ordenou que o Reino de Espanha tomasse as medidas necessárias para cumprir as obrigações num prazo de três meses a contar da data de receção desse Parecer Fundamentado.

23 O Reino de Espanha apresentou as suas observações relativamente ao referido Parecer Fundamentado por cartas de 27 de outubro de 2020 e de 29 de abril, 26 de maio, 25 de junho e 5 de julho de 2021.

24 À luz dessas respostas, a Comissão considerou que o Reino de Espanha tinha posto termo ao incumprimento que lhe era imputado relativamente ao artigo 5.º, n.º 6, da Diretiva 91/676. Em contrapartida, entendendo que o incumprimento persistia relativamente às obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 3.º, n.º 4, e do artigo 5.º, n.ºs 4 e 5, dessa diretiva, a Comissão apresentou, em 30 de agosto de 2022, a presente ação.

Quanto à ação

25 Em apoio da sua ação, a Comissão apresenta três fundamentos, relativos à violação, o primeiro, do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, o segundo, do artigo 5.º, n.º 4, desta diretiva, lido em conjugação com os anexos II e III desta, e, o terceiro, do artigo 5.º, n.º 5, da referida diretiva.

26 O Reino de Espanha pede que a ação seja julgada improcedente.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676

27 Com o seu primeiro fundamento, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que constate que, ao não ter designado como zonas vulneráveis, nas Comunidades Autónomas de Castela e Leão, da Estremadura, da Galiza, das Ilhas Baleares, das Ilhas Canárias, na Comunidade de Madrid e na Comunidade Valenciana, as zonas de captação por drenagem (águas de superfície) ou por derramamento (águas subterrâneas) correspondentes a cada um dos pontos de medição referidos no n.º 1 do presente acórdão, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676.

Quanto à admissibilidade

28 O Reino de Espanha invoca uma exceção de inadmissibilidade deste primeiro fundamento, uma vez que, tendo em conta o artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o artigo 120.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a estas disposições, o Tribunal de Justiça só se pode pronunciar, no acórdão a proferir, sobre os pedidos apresentados pela Comissão. Ora, o fundamento relativo ao incumprimento do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676 não se inclui nesses pedidos, dado que, apesar de ser mencionado na fundamentação da petição, não foi visado pela Comissão no *petitum* da sua petição, constante do n.º 145 desta. Com efeito, nesse número, o Tribunal de Justiça foi convidado a constatar não um incumprimento do artigo 3.º, n.º 4, mas do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 91/676. O primeiro fundamento deve, por conseguinte, ser julgado inadmissível.

29 Esta argumentação não pode ser acolhida.

30 Por um lado, resulta claramente da fundamentação da petição que o primeiro fundamento visa a constatação de um incumprimento do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676 e que a referência feita, no n.º 145 da petição, ao artigo 4.º, n.º 4, dessa diretiva se deve, como a Comissão explicou na sua réplica, a um erro tipográfico. Além do mais, o artigo 4.º da referida diretiva apenas contém dois números. Por outro lado, embora seja verdade que, no seu Acórdão de 15 de junho de 2006, Comissão/França (C-255/04, EU:C:2006:401, n.º 25), invocado pelo Reino de Espanha em apoio da sua exceção de inadmissibilidade, o Tribunal de Justiça declarou que um fundamento que é referido na fundamentação da sua petição, mas que não está incluído nos pedidos da Comissão é inadmissível, impõe-se constatar que, no presente caso, e apesar desse erro tipográfico, o fundamento que visa a declaração de um incumprimento do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676 foi incluído nos pedidos da Comissão.

31 Deve assim ser julgada improcedente a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Reino de Espanha.

Quanto ao mérito

– *Argumentos das partes*

32 A Comissão alega que as águas recolhidas nos pontos de medição visados pelo primeiro fundamento foram declaradas, nos relatórios fornecidos pelo Reino de Espanha ao abrigo do artigo 10.º da Diretiva 91/676, poluídas ou eutrofizadas por nitratos. Segundo a Comissão, existem, portanto, indícios suficientes para declarar uma violação do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, a menos que o Reino de Espanha apresente, para cada zona de captação de água correspondente a esses pontos de medição, dados que provem que os nitratos de origem agrícola não contribuem significativamente para essa poluição.

33 No seu articulado de defesa, o Reino de Espanha contesta esta argumentação, sublinhando que incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado. Sustenta que as comunidades autónomas visadas por esse fundamento cumpriram as suas obrigações relativas à designação das zonas vulneráveis, decorrentes do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, ou que o referido fundamento visa zonas em que os nitratos de origem agrícola não contribuem significativamente para a poluição, pelo que não se pode constatar nenhum incumprimento desta disposição.

34 O Reino de Espanha fornece, além disso, observações pormenorizadas relativas aos pontos de medição visados pelo primeiro fundamento, incluindo, nomeadamente, as precisões que se seguem.

35 No que concerne à Comunidade Autónoma da Estremadura, o Governo desta comunidade iniciou, em 2022, a revisão ou, segundo o caso, a extensão das designações das zonas vulneráveis. Em todo o caso, os limites admissíveis de concentração de nitratos de origem agrícola não foram excedidos em oito dos pontos de medição dependentes dessa comunidade autónoma visados pelo primeiro fundamento. Por conseguinte, não era necessário designar as zonas de captação correspondentes a esses pontos como zonas vulneráveis.

36 No que diz respeito à Comunidade Autónoma da Galiza, o Reino de Espanha alega, nomeadamente, que, no que concerne a certos pontos de medição, incluindo os pontos de medição 14.RW.11.020 e 14.RW.14.050, estão a ser efetuadas análises para determinar a origem da poluição por nitratos.

37 No que concerne à Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares, o Reino de Espanha salienta que a revisão da designação das zonas vulneráveis está atualmente a decorrer e que existe um projeto de decreto relativo à designação das zonas vulneráveis em fase de trabalhos avançada. Em todo o caso, não será necessário designar, como «zonas vulneráveis», as zonas de captação correspondentes a cinco pontos de medição dependentes dessa comunidade autónoma, já que as águas em causa já não devem ser consideradas poluídas, como resulta do relatório comunicado à Comissão ao abrigo do artigo 10.º da Diretiva 91/676 no que concerne ao período de 2016-2019 (a seguir «relatório 2016-2019»).

38 No que diz respeito à Comunidade de Madrid, também não se pode constatar nenhum incumprimento do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676. No que diz respeito, nomeadamente, ao ponto de medição TA 53306008, foi salientado que a poluição devida aos nitratos de origem agrícola foi reduzida, tendo atingido uma taxa máxima de 17 % em 2021.

39 No que concerne à Comunidade Valenciana, o Reino de Espanha alega que as zonas de captação correspondentes aos pontos de medição visados pela presente ação foram designadas como zonas vulneráveis por um decreto adotado pelo Governo dessa comunidade em 10 de junho de 2022.

40 Na sua réplica, a Comissão fornece as precisões que se seguem.

41 Primeiro, no que diz respeito aos dezasseis pontos de medição dependentes da Comunidade Autónoma de Castela e Leão, resulta da contestação do Reino de Espanha que, efetivamente, não é necessário designar as zonas de captação correspondentes a esses pontos de medição como zonas vulneráveis.

42 Segundo, no que concerne a três dos nove pontos de medição dependentes da Comunidade Autónoma das Ilhas Canárias, a Comissão informa que resulta das explicações fornecidas pelo Reino de Espanha na sua contestação que o incumprimento foi sanado. No que concerne a dois outros pontos de medição, a Comissão considera, tendo em conta estas explicações, que também não é necessário designar as zonas de captação correspondentes a esses pontos de medição como zonas vulneráveis.

43 No que toca aos quatro pontos de medição restantes, a Comissão salienta que o Reino de Espanha explicou, em substância, na sua contestação, que a concentração de nitratos constatada nesses pontos de medição não era de origem agrícola, mas sim proveniente dos esgotos e fossas séticas. Embora esta explicação não exclua necessariamente a possibilidade de os nitratos de origem agrícola contribuírem significativamente para a poluição, cumpre admitir, na falta de outros elementos que provem tal contribuição significativa, que as zonas de captação correspondentes a esses pontos de colheita não são designadas como zonas vulneráveis.

44 Terceiro, no que respeita à Comunidade Autónoma da Estremadura, a Comissão reconhece que, à luz das informações fornecidas pelo Reino de Espanha na sua contestação, não é, de facto, necessário designar as zonas de captação correspondentes a 8 dos 20 pontos de medição visados pelo primeiro fundamento como zonas vulneráveis. No que respeita aos 12 pontos de medição restantes, a saber, os pontos de medição TA 67714001, TA 62312004, TA 67714102, TA 67812004, TA 65312005, TA 72914003, TA 65212006, TA 67514001, TA 70414002, TA 72914001, TA 72914002 e TA 62309002, a Comissão reitera a sua crítica segundo a qual as autoridades espanholas não explicaram porque é que as zonas de captação correspondentes a estes pontos de medição não foram designados como zonas vulneráveis.

45 Quarto, no que concerne à Comunidade Autónoma da Galiza, no que diz respeito a 21 dos 23 pontos de medição visados na petição pelo primeiro fundamento, a Comissão reconhece que resulta das explicações fornecidas pelo Reino de Espanha que não é necessário designar as zonas de captação correspondentes a esses pontos de medição como zonas vulneráveis.

46 No que concerne aos dois pontos de medição restantes, a saber, os pontos de medição 14.RW.11.020 e 14.RW.14.050, a Comissão entende que há que designar as zonas de captação correspondentes a esses pontos de medição como zonas vulneráveis, na medida em que não se pode excluir que a poluição medida nesses locais tenha sido causada por nitratos de origem agrícola.

47 Além disso, a Comissão faz referência a quinze outros pontos de medição dependentes da Comunidade Autónoma da Galiza, a saber, os pontos de medição NO01880006, NO03010003, 14.RW.12.020, 14.RW.05.060, 14.RW.10.020, 14.RW.11.060, 14.RW.11.070, 14.RW.11.040, 14.RW.10.030, 14.RW.11.080, 14.RW.12.030, 14.RW.12.110, 14.RW.14.040, 14.RW.14.060 e 14.RW.05.090, relativamente aos quais foi constatada uma eutrofização. As zonas de captação correspondentes a esses pontos de medição devem igualmente, portanto, segundo essa instituição, ser designados como zonas vulneráveis.

48 Quinto, no que respeita à Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares, a Comissão explica que resulta das informações contidas na contestação do Reino de Espanha que não é necessário designar como zonas vulneráveis as zonas de captação correspondentes a cinco dos nove pontos de medição visados pelo primeiro fundamento.

49 No que diz respeito aos quatro pontos de medição restantes, a saber, os pontos de medição 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 e ES 53M1205, a Comissão considera que o Reino de Espanha reconheceu que o primeiro fundamento é, no que a estes se refere, procedente.

50 Sexto, a Comissão salienta que, no que diz respeito a três dos quatro pontos de medição visados pelo primeiro fundamento no que concerne à Comunidade de Madrid, o Reino de Espanha apresentou elementos de prova suficientes quer para demonstrar que a poluição constatada não se deve aos nitratos de origem agrícola quer para demonstrar que as zonas vulneráveis atuais cobrem todas as zonas de captação pertinentes.

51 No que concerne ao ponto de medição restante nessa comunidade, a saber, o ponto de medição TA 53306008, a Comissão considera que a argumentação do Reino de Espanha segundo a qual a pressão exercida pela agricultura nas águas em causa por esse ponto de medição estaria consideravelmente reduzida, tendo atingido uma taxa máxima de 17 % em 2021, não pode ser acolhida. O referido ponto de medição registou uma eutrofização tanto para o período 2012-2015 como para o período 2016-2019, e uma contribuição de 17 % para a poluição, apesar de limitada, não pode em nenhum caso ser considerada minoritária.

52 Sétimo, no que diz respeito aos pontos de medição JU210, JU209 e JU202 dependentes da Comunidade Valenciana, a Comissão, embora reconheça que o incumprimento foi sanado por decreto adotado pelo Governo desta comunidade em 10 de junho de 2022, salienta que a designação das zonas vulneráveis em causa ocorreu depois de decorrido o prazo fixado no Parecer Fundamentado.

53 Na sua tréplica, o Reino de Espanha alegou, quanto aos doze pontos de medição visados na réplica dependentes da Comunidade Autónoma da Estremadura, que, na falta, nessa fase, de dados que provassem uma contribuição significativa dos nitratos de origem agrícola para a poluição, a Comissão deve admitir que as zonas de captação correspondentes a esses pontos de medição não são designadas como zonas vulneráveis, à semelhança da posição que adotou relativamente à Comunidade Autónoma das Ilhas Canárias.

54 Segundo o Reino de Espanha, o mesmo vale, no que diz respeito à Comunidade Autónoma da Galiza, no que concerne aos dois pontos de medição visados na petição para os quais a Comissão manteve o seu primeiro fundamento na sua réplica.

55 No que toca aos quinze pontos de medição suplementares visados por essa instituição nessa réplica no que respeita a esta comunidade autónoma, a posição da Comissão não é clara e os valores de nitrato nunca foram superiores a 25 mg/l. Em todo o caso, esses pontos de medição não foram mencionados nos pedidos formulados na petição. Por conseguinte, segundo o Reino de Espanha, não há que declarar incumprimento a respeito destes.

56 No que toca à Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares, o Reino de Espanha alega que um decreto relativo à designação de zonas vulneráveis, incluindo as zonas de captação correspondentes aos quatro pontos de medição visados na réplica da Comissão, foi adotado e publicado por essa comunidade autónoma em 27 de março de 2023.

57 No que diz respeito à Comunidade de Madrid, o Reino de Espanha recorda que, numa decisão recente a respeito de uma derrogação solicitada, nos termos da Diretiva 91/676, a saber, a Decisão de Execução (UE) 2022/2069 da Comissão, de 30 de setembro de 2022, que concede uma derrogação solicitada pelos Países Baixos, nos termos da Diretiva 91/676 (JO 2022, L 277, p. 195), essa instituição considerou que, «[para que seja significativa,] a contribuição da agricultura para a poluição por nutrientes [deve] represent[ar] mais de 19 % da carga total de nutrientes». Uma contribuição para a poluição de 17 %, como a visada no n.º 51 do presente acórdão, não pode, portanto, ser qualificada de «significativa».

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

– Quanto aos pontos de medição que não foram mantidos pela Comissão na sua réplica

58 Resulta da réplica da Comissão que esta aceita, tendo em vista os elementos trazidos pelo Reino de Espanha na sua contestação, que não se devem designar como zonas vulneráveis zonas de captação correspondentes a 62 dos 84 pontos de medição visados pela petição, incluindo todos os pontos de medição dependentes da Comunidade Autónoma de Castela e Leão e da Comunidade Autónoma das Ilhas Canárias, e desistir do pedido da declaração de incumprimento a este título.

59 Nestas circunstâncias, há que julgar improcedente o primeiro fundamento, na parte em que, através deste, a Comissão critica o Reino de Espanha por não ter designado como zonas vulneráveis as zonas de captação correspondentes a esses 62 pontos de medição.

– Quanto aos pontos de medição suplementares não visados na petição inicial

60 Na fundamentação da sua réplica, a Comissão sustentou que as zonas de captação correspondentes a quinze pontos de medição dependentes da Comunidade Autónoma da Galiza, que não eram mencionadas nos pedidos da sua petição inicial, deveriam ter sido designadas como zonas vulneráveis.

61 A este respeito, recorde-se que resulta do artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça que é proibido deduzir fundamentos novos no decurso da instância, a menos que esses fundamentos tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo. Ora, a Comissão não alegou nem demonstrou que esta última exceção possa justificar uma ampliação do objeto do litígio.

62 Por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser julgado inadmissível na parte em que tem por objeto estes quinze pontos de medição suplementares.

– Quanto aos outros pontos de medição

63 No que diz respeito aos 22 pontos de medição restantes e visados na petição inicial, impõe-se recordar que, em conformidade com jurisprudência constante, no âmbito de um processo por incumprimento, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado e apresentar ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação da existência deste, não podendo aquela instituição basear-se numa qualquer presunção. Só quando a Comissão tiver fornecido elementos suficientes para demonstrar a existência do incumprimento alegado é que incumbe ao Estado-Membro contestar, substancial e pormenorizadamente, os elementos assim apresentados e as consequências que daí decorrem [v., neste sentido, Acórdão de 24 de junho de 2021, Comissão/Espanha (Deterioração do espaço natural de Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, n.ºs 46 e 47 e jurisprudência referida].

64 Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 91/676, os Estados-Membros deverão designar, num prazo de dois anos a partir da data de notificação desta diretiva, as zonas vulneráveis conhecidas nos respetivos territórios, entendidas como sendo as que drenam para as «águas poluídas» ou «suscetíveis de serem poluídas», no sentido do n.º 1 desse artigo 3.º, contribuindo para a poluição das mesmas.

65 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 91/676, as «águas poluídas» ou «suscetíveis de serem poluídas», na aceção desta disposição, deverão ser identificadas em conformidade com os critérios definidos no anexo I. Resulta, assim, da leitura conjugada do artigo 3.º, n.º 1, e do anexo I da referida diretiva que os Estados-Membros estão obrigados a identificar como «águas poluídas» ou «suscetíveis de serem poluídas» a totalidade das águas doces de superfície e as águas subterrâneas que contenham ou possam conter um teor de nitratos superior às concentrações referidas nesse anexo, bem como as águas que se revelarem ou que se possam tornar eutróficas.

66 A este respeito, como foi já declarado pelo Tribunal de Justiça, para que as águas sejam consideradas «águas poluídas», na aceção, nomeadamente, do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 91/676, e para que a sua designação como zona vulnerável se imponha em aplicação do artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva, não é necessário que os compostos azotados de origem agrícola contribuam de forma exclusiva para a poluição. Basta que contribuam de forma significativa (Acórdão de 23 de abril de 2015, Comissão/Grécia, C-149/14, EU:C:2015:264, n.º 36 e jurisprudência referida).

67 O artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676 obriga os Estados-Membros, por um lado, a analisarem e, se necessário, reverem ou completarem em tempo oportuno e, pelo menos, de quatro em quatro anos, a lista das zonas vulneráveis referida no artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva, entendidas como sendo as que drenam para as águas identificadas nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da referida diretiva, contribuindo para a poluição por nitratos, de modo que se tenham em conta alterações e fatores imprevistos por ocasião da primeira designação e, por outro lado, a notificarem à Comissão, no prazo de seis meses, qualquer alteração ou aditamento a essa lista.

68 No presente caso, embora o artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, que se limita a impor aos Estados-Membros o cumprimento das obrigações nele previstas «em tempo oportuno» e, pelo menos, de quatro em quatro anos, não especifique em que momento e em que circunstâncias essa análise deve ser feita, impõe-se constatar que o Reino de Espanha não contesta a argumentação da Comissão segundo a qual, em substância, esse Estado-Membro estava obrigado a cumprir as obrigações previstas por esta disposição relativamente às zonas de captação correspondentes aos pontos de medição visados pela ação, uma vez que as águas recolhidas nesses pontos de medição tinham sido declaradas, nos relatórios fornecidos pelas autoridades espanholas no quadro da Diretiva 91/676, poluídas ou eutrofizadas, na medida em que as colheitas provenientes dos referidos pontos de medição tinham demonstrado quer que as águas doces de superfície e as águas subterrâneas em causa nessas zonas de captação continham, ou podiam conter, uma concentração de nitratos superior à prevista no anexo I desta diretiva quer que essas águas revelavam ou podiam tornar-se eutróficas a curto prazo.

69 O Reino de Espanha também não contesta que as águas recolhidas nos 22 pontos de medição restantes estavam poluídas ou se revelavam eutrofizadas por nitratos.

70 Todavia, como foi recordado no n.º 66 do presente acórdão, a designação de uma zona de captação correspondente a um determinado ponto de medição como zona vulnerável só se impõe se os compostos azotados de origem agrícola constatados nesse ponto de medição contribuírem de forma significativa para a poluição por nitratos. Uma vez que o Reino de Espanha contesta que seja este o caso, incumbe, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 63 do presente acórdão, à Comissão provar, quanto a estes pontos de medição, a presença de tal contribuição significativa para tal poluição ou, pelo menos, apresentar os elementos de prova suplementares suscetíveis de permitirem tal constatação.

71 Ora, no que diz respeito a 14 dos restantes 22 pontos de medição, situados na Comunidade Autónoma da Estremadura e na Comunidade Autónoma da Galiza, a Comissão não demonstrou que os compostos azotados de origem agrícola contribuem de forma significativa para a poluição por nitratos cuja presença foi constatada nesses pontos de medição nem apresentou elementos de prova suscetíveis de permitir essa conclusão, a qual o Reino de Espanha contesta. Com efeito, a Comissão limitou-se, no essencial, a alegar que o Reino de Espanha não tinha fornecido explicações suficientes no que concerne a esses pontos de medição.

72 Nestas circunstâncias, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente na parte em que alega que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676 ao não ter designado como zonas vulneráveis as zonas de captação correspondentes a esses catorze pontos de medição.

73 No que diz respeito aos pontos de medição 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 e ES 53M1205, dependentes da Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares, impõe-se salientar que, na sua contestação, o Reino de Espanha se limita a indicar que a revisão da designação das zonas vulneráveis está atualmente a decorrer e que existe um projeto de decreto relativo à designação das zonas vulneráveis em fase de trabalhos avançada.

74 Embora, na tréplica, o Reino de Espanha saliente que a Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares adotou e publicou, em 27 de março de 2023, um decreto relativo à designação de zonas vulneráveis, incluindo as zonas de captação correspondentes a esses quatro pontos de medição, impõe-se observar que esse facto, além de confirmar que as zonas em causa deviam efetivamente ser designadas como zonas vulneráveis, ocorreu após o termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado.

75 Ora, resulta de jurisprudência constante que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado e as alterações ocorridas posteriormente não podem ser tidas em conta pelo Tribunal de Justiça [Acórdão de 28 de abril de 2022, Comissão/Bulgária (Atualização das estratégias marinhas), C-510/20, EU:C:2022:324, n.º 39 e jurisprudência referida].

76 Daqui resulta que o primeiro fundamento deve ser acolhido na parte em que, através deste, a Comissão critica o Reino de Espanha por não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676 ao não ter designado como vulneráveis as zonas de captação correspondentes aos quatro pontos de medição referidos no n.º 73 do presente acórdão.

77 As mesmas considerações são aplicáveis no que concerne aos pontos de medição JU210, JU209 e JU202, dependentes da Comunidade Valenciana. Com efeito, o Reino de Espanha limita-se a indicar, a este respeito, que as zonas de captação correspondentes a esses pontos de medição foram designadas como zonas vulneráveis por um decreto adotado pelo Governo desta comunidade autónoma em 10 de junho de 2022, isto é, após o termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado.

78 No que diz respeito, por último, ao ponto de medição TA 53306008, dependente da Comunidade de Madrid, o Reino de Espanha alega, no essencial, que a contribuição dos compostos azotados de origem agrícola para a poluição diminuiu consideravelmente, atingindo uma taxa máxima de 17 % em 2021. Ora, como a Comissão salientou na sua réplica, o Tribunal de Justiça já declarou, no

Acórdão de 22 de setembro de 2005, Comissão/Bélgica (C-221/03, EU:C:2005:573, n.os 86 e 87), que tal contribuição de 17 % reveste caráter significativo, na aceção da jurisprudência referida no n.º 66 do presente acórdão.

79 No que concerne ao argumento do Reino de Espanha, suscitado na tréplica e relativo ao facto de, numa decisão recente a respeito de uma derrogação solicitada nos termos da Diretiva 91/676, a Comissão ter considerado que, para ser significativa, a contribuição dos compostos azotados de origem agrícola para a poluição deveria exceder 19 % da poluição, basta observar que tal apreciação por parte da Comissão não pode, em todo o caso, vincular o Tribunal de Justiça quando este é chamado a apreciar, ele próprio, o caráter significativo de tal contribuição para a poluição.

80 Tendo em conta o que precede, há que declarar que o primeiro fundamento é procedente na parte em que a Comissão acusa o Reino de Espanha de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, na medida em que este Estado-Membro não designou como zonas vulneráveis as zonas de captação correspondentes aos pontos de medição 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 e ES 53M1205, dependentes da Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares, aos pontos de medição JU210, JU209 e JU202, dependentes da Comunidade Valenciana, e ao ponto de medição TA 53306008, dependente da Comunidade de Madrid.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676

81 Com o seu segundo fundamento, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, lido em conjugação com os anexos II e III desta diretiva, ao não ter previsto todas as medidas obrigatórias necessárias nos programas de ação de um certo número de comunidades autónomas.

82 Este fundamento divide-se em três partes que visam, a primeira, os programas de ação das Comunidades Autónomas de Aragão, de Castela-Mancha e de Castela e Leão, a segunda, o programa de ação da Comunidade Autónoma da Estremadura, e, a terceira, o programa de ação da Comunidade de Madrid.

Quanto à primeira parte, relativa aos programas de ação das Comunidades Autónomas de Aragão, de Castela-Mancha e de Castela e Leão

– *Argumentos das partes*

83 No que diz respeito às Comunidades Autónomas de Aragão, de Castela-Mancha e de Castela e Leão, a Comissão alega, na sua petição, que os programas de ação destas comunidades autónomas não contêm as medidas obrigatórias necessárias no que respeita às condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação, referidas no anexo II, A, ponto 2, da Diretiva 91/676, pelo facto de as medidas que constam desses programas de ação serem menos rigorosas do que as recomendações que constam de um estudo, publicado em 2011 e intitulado «*Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources*»

(Recomendações sobre a aplicação de programas de ação em conformidade com a Diretiva 91/676/CEE relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, a seguir «estudo científico»).

84 O estudo científico recomendaria o seguinte no que concerne à aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação:

– conjugar a utilização de fertilizantes e de efluentes pecuários em terrenos de inclinação superior a 2 % com medidas de precaução, como a incorporação direta (lavoura em curva de nível), a injeção, a cultura permanente, os socalcos, as faixas de proteção largas não fertilizadas, etc.;

– proibir a aplicação em superfície de efluentes pecuários e de fertilizantes N e P [fertilizantes que contêm azotos ou fósforo] em alqueives com inclinações superiores a 8 % e, em especial, com inclinação de mais de 100 metros de comprimento;

– proibir a aplicação em superfície e em subsuperfície (injeção, incorporação) de efluentes pecuários e de fertilizantes N e P em todos os solos com inclinação superior a 15 % e, em especial, com inclinação de mais de 100 metros (proibição da aplicação de fertilizantes e de efluentes pecuários).

85 A este respeito, a Comissão, embora reconhecendo que esse estudo não tem valor jurídico vinculativo e que não é o único critério científico válido para apreciar se os Estados-Membros asseguraram uma transposição correta da Diretiva 91/676 para as respetivas ordens jurídicas, recorda que, por força do artigo 5.º, n.º 3, desta diretiva, os programas de ação devem ter em conta os «dados científicos e técnicos disponíveis». Ora, o estudo científico faz parte desses dados e o Reino de Espanha não forneceu outros dados científicos para justificar que medidas menos estritas do que as previstas por esse estudo seriam suficientes para alcançar os objetivos definidos pela referida diretiva.

86 Na sua contestação, o Reino de Espanha alega, em substância, que o estudo científico não pode ser considerado o critério único de avaliação da transposição correta da Diretiva 91/676 e não se lhe pode ver reconhecido um caráter juridicamente vinculativo. Sustenta, além disso, que, embora esta diretiva apenas preveja, no seu artigo 11.º, a possibilidade de a Comissão apresentar propostas de revisão da referida diretiva, esta instituição pretende, utilizando o estudo científico como único critério de avaliação dos programas de ação, introduzir obrigações suplementares para os Estados-Membros que, na realidade, necessitariam de alterações à mesma diretiva. Ora, existem programas de ação nos diferentes territórios visados pela petição inicial que cumprem as exigências desta diretiva.

87 No que respeita à Comunidade Autónoma de Aragão, o Reino de Espanha alega que a única crítica formulada pela Comissão se prende com o facto de as medidas previstas pelo programa de ação desta comunidade autónoma para os solos com inclinação serem menos estritas do que as que constam do estudo científico. Alega que a Comissão não apresenta nenhum elemento que permita sustentar que este programa de ação não cumpre o disposto no artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, uma vez que esta disposição não estabelece números específicos em que a Comissão se possa apoiar.

88 Segundo o Reino de Espanha, as mesmas considerações são de aplicar no que respeita à Comunidade Autónoma de Castela-Mancha. Além disso, esta comunidade autónoma alterou o seu programa de ação por Portaria adotada em 28 de setembro de 2020, que nele acrescentou disposições sobre as aplicações de fertilizantes azotados em terrenos com inclinação. Ora, estas alterações foram introduzidas pela Comunidade Autónoma de Castela-Mancha com base no projeto de programa de ação apresentado pela Comunidade Autónoma de Navarra, em relação ao qual a Comissão considerou, no seu Parecer Fundamentado, que o mesmo cumpria as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676. Por conseguinte, deve logicamente considerar-se que o programa de ação assim alterado da Comunidade Autónoma de Castela-Mancha cumpre o previsto nesta disposição.

89 No que diz respeito à Comunidade Autónoma de Castela e Leão, o Reino de Espanha sustenta que, como a Comissão reconhece na sua petição, o artigo 10.º do Código de Boas Práticas desta comunidade autónoma, adotado pelo Decreto de 25 de junho de 2020, fixa as condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação. As obrigações previstas no artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676 foram, portanto, respeitadas nessa comunidade autónoma. Em todo o caso, esta última adotou, por Decreto adotado em 29 de abril de 2022, medidas destinadas à aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação, a fim de seguir as recomendações da Comissão.

90 Na réplica, a Comissão contesta a argumentação do Reino de Espanha. Mantém, concretamente, a sua posição relativamente à Comunidade Autónoma de Aragão.

91 No que diz respeito ao argumento segundo o qual os programas de ação da Comunidade Autónoma de Castela-Mancha e da Comunidade Autónoma de Navarra são semelhantes, especifica que examina as medidas de cada programa de ação regional em função das respetivas condições climáticas e pedológicas.

92 No que diz respeito à Comunidade Autónoma de Castela e Leão, a Comissão acrescenta que, embora o Reino de Espanha considere que, tendo em conta as características específicas desta comunidade autónoma, regras mais permissivas do que as previstas no estudo científico são suficientes para evitar os riscos de derramamento, este Estado-Membro deveria ter fornecido os dados científicos e técnicos em que se baseou a este respeito, o que não fez. No que diz respeito à versão do programa de ação desta comunidade autónoma resultante do Decreto de 29 de abril de 2022, que, em todo o caso, foi adotado após o prazo fixado no Parecer Fundamentado, a mesma continua a não respeitar as normas científicas e técnicas disponíveis, uma vez que prevê a possibilidade, em determinadas circunstâncias, de aplicar fertilizantes em solos com uma inclinação superior a 15 %, sem que sejam fornecidos dados técnicos que justifiquem esta divergência relativamente às recomendações científicas em que a Comissão se apoiou.

93 Na sua tréplica, o Reino de Espanha esclarece, no que concerne à Comunidade Autónoma de Aragão, que, em 14 de dezembro de 2022, foi adotada uma resolução que visava clarificar o conteúdo do programa de ação desta comunidade autónoma quanto às condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação, especificando de forma precisa e pormenorizada as obrigações e as medidas a executar. Segundo o Reino de Espanha, esta resolução cumpre as recomendações da Comissão.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

94 Há que recordar, em primeiro lugar, que o artigo 5.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 91/676 dispõe que os programas de ação terão em conta os dados científicos e técnicos disponíveis. Esses programas de ação devem conter um certo número de medidas obrigatórias enumeradas no n.º 4 deste artigo. Por conseguinte, para verificar se um determinado programa de ação é conforme com estas disposições, é necessário que a Comissão tenha em conta os dados científicos e técnicos disponíveis. Ora, o Reino de Espanha não contesta que o estudo científico, no qual a Comissão se baseou no caso em apreço, faz parte dos dados científicos disponíveis que esta instituição devia, assim, ter em conta.

95 Contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, ao apoiar-se no estudo científico, a Comissão não pretendeu de nenhum modo conferir-lhe um caráter juridicamente vinculativo nem impor obrigações suplementares a este Estado-Membro.

96 Com efeito, o Reino de Espanha podia apresentar outros estudos e documentos científicos a fim de refutar as alegações desta instituição (v., por analogia, Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Alemanha, C-543/16, EU:C:2018:481, n.º 77). Ora, como a Comissão salientou com razão, o Reino de Espanha não forneceu tais estudos ou documentos destinados a demonstrar que condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação menos estritas do que as visadas pelo estudo científico seriam suficientes para reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e para impedir a propagação da referida poluição, em conformidade com o objetivo prosseguido pela Diretiva 91/676, enunciado no seu artigo 1.º

97 Em segundo lugar, cumpre salientar que o Reino de Espanha não contesta que as condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação fixadas nos programas de ação das comunidades autónomas referidas na primeira parte do segundo fundamento são menos estritas do que as previstas no estudo científico.

98 Em terceiro lugar, embora o Reino de Espanha alegue que as medidas adotadas pela Comunidade Autónoma de Castela-Mancha se baseavam nas medidas tomadas pela Comunidade Autónoma de Navarra que a Comissão considerou satisfatórias, como resulta do Parecer Fundamentado desta, não contesta que as medidas tomadas pela Comunidade Autónoma de Castela-Mancha são menos estritas do que as previstas pelo estudo científico, sem explicar por que razão essas medidas menos estritas devem ser consideradas conformes com o disposto no artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676.

99 Em quarto e último lugar, na medida em que o Reino de Espanha invoca medidas tomadas posteriormente à data do termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado, relativamente às Comunidades Autónomas de Castela e Leão e de Aragão, basta recordar que, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 75 do presente acórdão, as alterações ocorridas posteriormente ao termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado não podem ser tidas em conta pelo Tribunal de Justiça para apreciar a existência do incumprimento considerado.

100 Daqui resulta que a primeira parte do segundo fundamento deve ser acolhida.

Quanto à segunda parte, relativa ao programa de ação da Comunidade Autónoma da Estremadura

– *Argumentos das partes*

101 A Comissão considera, na sua petição, que faltam três elementos no programa de ação da Comunidade Autónoma da Estremadura, a saber, medidas relativas à armazenagem temporária de efluentes pecuários sólidos nos terrenos, visadas no anexo II, A, ponto 5, e no anexo III, n.º 1, ponto 2, da Diretiva 91/676, medidas relativas ao registo de utilização de fertilizantes, previstas no anexo II, B, ponto 9, e no anexo III, n.º 1, ponto 3, e n.º 2, desta diretiva, bem como medidas relativas à quantidade máxima anual de efluentes pecuários por hectare a aplicar no solo, visadas no anexo III, n.º 2, da referida diretiva.

102 Na sua contestação, o Reino de Espanha alega que a regulamentação em vigor nesta comunidade autónoma impede a armazenagem temporária de efluentes pecuários sólidos nas explorações agrícolas. Estas explorações estão igualmente obrigadas a manter um registo atualizado para cada cultura, especificando, nomeadamente, as datas de aplicação dos fertilizantes, o tipo de fertilizante e a quantidade aplicada. Em todo o caso, a Comunidade Autónoma da Estremadura elaboraria um novo programa de ação para seguir as indicações da Comissão.

103 Na sua réplica, a Comissão retorque que as regras invocadas pelo Reino de Espanha não bastam para assegurar uma aplicação correta do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, o qual exige que as medidas em causa sejam incluídas no programa de ação para as zonas vulneráveis.

104 Na sua tréplica, o Reino de Espanha alega que todas as explorações agrícolas estão obrigadas a respeitar as regras relativas ao registo da utilização de fertilizantes e aos aspetos relativos às medidas de armazenagem temporária de efluentes pecuários sólidos no terreno, independentemente da sua inclusão no programa de ação da Comunidade Autónoma da Estremadura, dado que se trata de obrigações impostas por um decreto real aplicável em todo o território nacional.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

105 Impõe-se observar que o Reino de Espanha não contesta, em substância, que o programa de ação da Comunidade Autónoma da Estremadura não contém os três elementos referidos no n.º 101 do presente acórdão, contrariamente às obrigações que decorrem do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, lido em conjugação com os anexos II e III desta diretiva.

106 Além disso, na medida em que o Reino de Espanha invoca uma medida legislativa que não tinha sido adotada na data do termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado, a sua argumentação deve ser rejeitada pelos motivos que figuram no n.º 99 do presente acórdão.

107 Daqui resulta que a segunda parte do segundo fundamento deve ser acolhida.

Quanto à terceira parte, relativa ao programa de ação da Comunidade de Madrid

– *Argumentos das partes*

108 No que diz respeito à Comunidade de Madrid, a Comissão critica o Reino de Espanha por não ter, no programa de ação desta comunidade, indicações claras sobre as medidas respeitantes à armazenagem temporária dos adubos sólidos no solo, visadas no anexo II, A, ponto 5, e no anexo III, n.º 1, ponto 2, da Diretiva 91/676, nomeadamente no que concerne à duração máxima da armazenagem dos efluentes pecuários nos solos.

109 Na sua contestação, o Reino de Espanha indica que o programa de ação que estava em fase de elaboração na época do Parecer Fundamentado se encontra atualmente na fase de aprovação. Há igualmente que ter em conta o Decreto Real 47/2022 relativo à proteção das águas contra a poluição difusa causada por nitratos de origem agrícola, referido no n.º 15 do presente acórdão, e um projeto de decreto real relativo à nutrição sustentável nas terras agrícolas.

110 Na sua réplica, a Comissão observa que, estando o novo programa de ação da referida comunidade ainda em fase de elaboração, o programa de ação anterior continua a ser aplicável.

111 Na sua tréplica, o Reino de Espanha especifica que os controlos efetuados anualmente nas explorações presentes nas zonas vulneráveis desde 2020 incluem, em aplicação do programa de ação em vigor, a verificação das instalações de armazenagem dos fertilizantes, de efluentes sólidos e do chorume.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

112 Há que salientar que o Reino de Espanha não contesta o incumprimento que lhe é imputado relativamente à Comunidade de Madrid.

113 Além disso, na medida em que o Reino de Espanha invoca uma medida legislativa adotada posteriormente à data do termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado, a sua argumentação deve ser rejeitada pelos motivos constantes do n.º 99 do presente acórdão.

114 Daqui resulta que a terceira parte do segundo fundamento e, portanto, este fundamento na sua totalidade devem ser acolhidos.

115 Tendo em conta o que precede, há que declarar que, não tendo previsto todas as medidas obrigatórias necessárias nos programas de ação das Comunidades Autónomas de Aragão, de Castela-Mancha, de Castela e Leão e da Estremadura e da Comunidade de Madrid, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, lido em conjugação com os anexos II e III desta diretiva.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676

116 Com o seu terceiro fundamento, que se divide em duas partes, a Comissão pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não ter adotado as medidas suplementares ou o reforço de ações exigidos no que concerne à poluição causada por nitratos, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676. Sustenta que, por

força desta disposição, os Estados-Membros devem, no âmbito dos programas de ação, adotar medidas suplementares ou o reforço de ações que considerarem necessárias se as medidas referidas no artigo 5.º, n.º 4, desta diretiva não forem suficientes para reduzir a poluição e impedir a propagação da referida poluição causada por nitratos de origem agrícola.

Quanto à primeira parte, relativa às Comunidades Autónomas de Aragão, de Castela-Mancha, de Castela e Leão e da região de Múrcia

– *Argumentos das partes*

117 Com a primeira parte deste fundamento, a Comissão alega, em substância, que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 ao não ter adotado as medidas suplementares ou o reforço de ações no que concerne à poluição causada por nitratos relativamente às Comunidades Autónomas de Aragão, Castela-Mancha, Castela e Leão e da região Múrcia.

118 A Comissão considera que os dados fornecidos pelas autoridades espanholas no relatório 2016-2019 mostram que, nas quatro comunidades autónomas em causa, a qualidade das águas não melhorou em relação ao período anterior, o que indica que as medidas adotadas por força do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676 não foram suficientes para garantir a concretização dos objetivos fixados no artigo 1.º desta diretiva.

119 No que diz respeito à Comunidade Autónoma de Aragão, resulta igualmente do relatório 2016-2019 que, primeiro, em 56,3 % dos pontos de medição das águas subterrâneas, os valores de nitratos eram superiores a 40 mg/l e, em 39,1 % desses pontos, esses valores eram acima de 50 mg/l. Ora, no relatório 2012-2015, a proporção de pontos de medição com valores de nitratos superiores a 40 mg/l tinha sido de 54,3 %, enquanto a proporção de pontos de medição com valores superiores a 50 mg/l tinha sido de 42,3 %. Segundo, 67,4 % dos pontos de medição das águas subterrâneas que indicam valores de nitratos superiores a 40 mg/l revelavam uma tendência estável ou ascendente. Terceiro, o mesmo acontece em relação a 53,8 % dos pontos de medição das águas subterrâneas que indicam valores superiores a 50 mg/l.

120 No que respeita às águas de superfície, a percentagem de pontos de medição que indicam valores em nitratos superiores a 40 mg/l passou de 7,7 % para 8 % de um período para o outro e a percentagem destes pontos indicando valores superiores a 50 mg/l passou de 0 % para 4 %. Todos os pontos de medição que indicavam valores em nitratos superiores a 50 mg/l apresentavam uma tendência para aumento ou estável.

121 No que diz respeito à eutrofização, a Comunidade Autónoma de Aragão só dispunha de dois pontos de medição nas zonas vulneráveis durante o período 2012-2015, dos quais um acusou eutrofização. Durante o período 2016-2019, o número de pontos de medição que controlavam o estado trófico passou para oito, dois dos quais indicando poluição.

122 Em resumo, os dados relativos às águas subterrâneas não revelam uma melhoria da qualidade da água, os dados relativos às águas de superfície mostram uma deterioração da qualidade da água e o reduzido número de pontos de medição que assinalam a eutrofização nas zonas vulneráveis torna difícil a avaliação da evolução do estado trófico.

123 Embora reconhecendo que as medidas tomadas pela Comunidade Autónoma de Aragão vão na direção certa, a Comissão considera que, tendo em conta o nível de poluição das águas e a falta de estudos que sustentem o caráter suficiente dessas medidas, o Reino de Espanha continua a não cumprir as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676, no que concerne a esta comunidade autónoma.

124 No que respeita à Comunidade Autónoma de Castela-Mancha, a proporção de pontos de medição das águas subterrâneas nas zonas vulneráveis que indicam uma concentração de nitratos superior a 50 mg/l diminuiu, tendo passado de 32 % no âmbito do relatório 2012-2015 para 26,3 % no âmbito do relatório 2016-2019. Todavia, 57,8 % dos pontos de medição em que se tinha verificado poluição das águas subterrâneas durante este último período revelam tendências estáveis ou para aumento. Além disso, a percentagem de pontos de medição das águas de superfície nas zonas vulneráveis que referem a eutrofização passou de 35,9 % no relatório 2012-2015 para 60 % no relatório 2016-2019. As autoridades espanholas reconheceram, aliás, a deterioração da qualidade da água no que respeita a esta comunidade autónoma.

125 Tendo em conta o nível de poluição das águas e a falta de estudos e de dados técnicos que sustentem o caráter suficiente das medidas adotadas, o Reino de Espanha continua a não cumprir as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 no que concerne à referida comunidade autónoma.

126 No que diz respeito à Comunidade Autónoma de Castela e Leão, os dados transmitidos pelas autoridades espanholas no relatório de 2016-2019 mostram claramente que a situação nas zonas vulneráveis não melhorou. Assim, nestas zonas, a percentagem dos pontos de medição de águas subterrâneas que apresentam concentrações de nitratos superiores a 50 mg/l passou de 37,2 % para 43 %. Além disso, mais de metade dos pontos de medição cujas concentrações de nitratos são superiores a 50 mg/l apresentam uma tendência estável ou para aumentar em relação ao período anterior.

127 As medidas tomadas pelas autoridades espanholas não são suficientes para pôr termo ao incumprimento imputado ao Reino de Espanha.

128 No que concerne à Comunidade Autónoma da região de Múrcia, os dados transmitidos pelas autoridades espanholas no relatório 2016-2019 não permitem concluir que a situação nas zonas vulneráveis melhorou em relação aos dados resultantes do relatório 2012-2015. Com efeito, embora a percentagem de pontos de medição das águas subterrâneas que declaram valores em nitratos superiores a 50 mg/l nessas zonas tenha diminuído, passando de 62,5 % para 57,4 %, a percentagem de pontos de medição das águas de superfície que declaram valores superiores a 50 mg/l nas zonas vulneráveis aumentou de 10 % para 15,6 %.

129 A Comissão reconhece que a referida Comunidade Autónoma adotou várias medidas suplementares. Estas medidas são, no entanto, insuficientes para atingir os objetivos da Diretiva 91/676, como demonstram igualmente a amplitude e a gravidade dos acontecimentos da crise de anoxia durante o ano de 2019 e o final do verão de 2021.

130 Na sua contestação, o Reino de Espanha contesta a argumentação da Comissão, alegando que a obrigação imposta pelo artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 não é uma obrigação de resultado. Trata-se, pelo contrário, de uma obrigação de tomar medidas para atingir os objetivos

enunciados no artigo 1.º desta diretiva. Ora, foram efetivamente adotadas medidas suplementares e o reforço de ações nas Comunidades Autónomas de Aragão, de Castela-Mancha, de Castela e Leão e da região de Múrcia para alcançar os objetivos enunciados no artigo 1.º da referida diretiva.

131 Além disso, o artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 exige a adoção das medidas que os Estados-Membros «considerarem necessárias» para atingir os objetivos referidos no artigo 1.º desta diretiva. Isto pressuporia que o resultado das medidas em vigor pudesse ter sido previamente examinado, a fim de tomar novas medidas «à luz da experiência adquirida», como prevê o artigo 5.º, n.º 5, da referida diretiva. Ora, isto exige necessária e inevitavelmente que tenha decorrido um certo lapso de tempo. Como indica o décimo terceiro considerando da mesma diretiva, não está excluído que poderão decorrer vários anos antes que as medidas de proteção conduzam a um melhoramento da qualidade das águas.

132 Além disso, resulta do artigo 5.º, n.º 7, da Diretiva 91/676 que, pelo menos de quatro em quatro anos, os Estados-Membros devem analisar e, se necessário, rever os seus programas de ação, incluindo quaisquer medidas suplementares tomadas por força do artigo 5.º, n.º 5, desta diretiva. Do mesmo modo, em conformidade com o artigo 10.º desta, os Estados-Membros estão obrigados a apresentar à Comissão, de quatro em quatro anos, um relatório contendo as informações referidas no anexo V da referida diretiva e que incida, nomeadamente, sobre medidas suplementares ou reforço de ações adotados por força do artigo 5.º, n.º 5, da mesma diretiva. Os Estados-Membros devem, no âmbito deste relatório, pronunciar-se, por um lado, sobre os prazos aproximados em que consideram que as águas definidas em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 91/676 reagirão às medidas previstas no programa de ação e, por outro, sobre a indicação do grau de incerteza que essas estimativas apresentam. É, portanto, inexato afirmar, como faz a Comissão, que as medidas ou ações previstas no artigo 5.º, n.º 5, da referida diretiva não foram adotadas.

133 Por último, a adoção de medidas suplementares ou do reforço de ações no âmbito dos programas de ação é apenas uma das ações possíveis que as autoridades competentes podem levar a cabo para alcançar os objetivos definidos pela Diretiva 91/676.

134 No que diz respeito à Comunidade Autónoma de Aragão, é contraditório criticar as autoridades espanholas por não terem adotado medidas suplementares e, ao mesmo tempo, admitir que a proporção de pontos de medição das águas subterrâneas com valores de nitratos superiores a 50 mg/l diminuiu. Além disso, não se pode admitir que sejam invocados, como faz a Comissão, pontos de medição em que foram referidos valores de nitratos inferiores a 50 mg/l para demonstrar a necessidade de medidas suplementares ou de reforço de ações. Por conseguinte, houve efetivamente uma melhoria da qualidade da água nesta comunidade autónoma.

135 Além disso, a Comissão reconhece que um dos dois atos legislativos adotados pela Comunidade Autónoma de Aragão a este respeito contribui para evitar uma aceleração do aumento da poluição e que o outro limita a abertura de novas explorações e pode ter efeitos positivos para reduzir o teor de azoto.

136 No que diz respeito à Comunidade Autónoma de Castela-Mancha, esta encontra-se a reforçar os seus mecanismos de controlo com o objetivo de alcançar os objetivos definidos pela Diretiva 91/676. O reforço das medidas incluídas nos programas de ação da Comunidade Autónoma só deverá ser efetuado se se provar que essas medidas não são suficientes para reduzir a poluição.

137 Relativamente à Comunidade Autónoma de Castela e Leão, o Reino de Espanha sustenta que as medidas necessárias foram aplicadas por decreto desta comunidade autónoma, adotado em 2018 e que determina as condições ambientais mínimas para o exercício das atividades ou das instalações pecuárias situadas no seu território. Em todo o caso, a referida comunidade autónoma aprovou, em 2022, um novo programa de ação que prevê novas medidas destinadas a prevenir e, sendo caso disso, reduzir a poluição das águas por nitratos de origem agrícola.

138 No que diz respeito à Comunidade Autónoma da Região de Múrcia, o Reino de Espanha alega que os acontecimentos da crise de anoxia durante o ano de 2019 e no final do verão de 2021, aos quais a Comissão faz referência na sua petição, são posteriores e alheios às críticas formuladas no âmbito da fase administrativa do processo por incumprimento. A Comissão não pode, portanto, basear o seu fundamento em tais factos.

139 Quanto ao mérito, ao ter adotado uma série de programas e de atos legislativos, incluindo, em último lugar, uma Lei de 27 de julho de 2020 relativa à Restauração e à Proteção do Mar Menor, a Comunidade Autónoma da Região de Múrcia cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676. O Reino de Espanha faz igualmente referência a um plano de inspeção das explorações agrícolas para o período 2020-2021, aprovado por um decreto adotado em setembro de 2020, e a vários outros atos legislativos adotados em 27 de agosto de 2021, 6 de setembro de 2021, 13 de abril de 2022 e 14 de julho de 2022.

140 Na sua réplica, a Comissão sustenta que a jurisprudência do Tribunal de Justiça se opõe ao argumento do Reino de Espanha, invocado na contestação desta, segundo o qual é necessário decorrer um certo lapso de tempo para apreciar o resultado a longo prazo das medidas adotadas pelo Estado-Membro em causa. Além disso, tal argumento privaria o artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 de qualquer efeito útil.

141 Relativamente à Comunidade Autónoma de Aragão, contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, a situação nas zonas vulneráveis que dela dependem não melhorou durante o período 2016-2019 em relação ao período 2012-2015. No que concerne à avaliação das medidas adotadas por esta comunidade autónoma, a Comissão refere-se aos pedidos que apresentou na petição.

142 No que diz respeito à Comunidade Autónoma de Castela-Mancha, o Reino de Espanha não contesta que a situação nas zonas vulneráveis que dela dependem também não melhorou durante o período 2016-2019 em relação ao período 2012-2015. O argumento deste Estado-Membro de que medidas suplementares ou o reforço de ações só devem ser aplicados quando é evidente que as medidas atuais do programa de ação são insuficientes não tem fundamento. A obrigação de adotar medidas suplementares ou o reforço de ações prevista no artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 surge logo que se verifique, durante um determinado período, que a qualidade das águas não melhorou em relação ao período anterior, sem que seja necessário provar a ineficácia das medidas já adotadas.

143 Relativamente à Comunidade Autónoma de Castela e Leão, o Reino de Espanha não contesta que a situação nas zonas vulneráveis que dela dependem também não melhorou durante o período 2016-2019 em relação ao período 2012-2015. No que diz respeito ao Decreto de 2018 referido no n.º 137 do presente acórdão, este não pode suprir a análise do programa de ação. No que diz respeito ao Decreto de 2022 desta comunidade autónoma referido no mesmo número, basta salientar que foi proferido após o termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado.

144 No que diz respeito à Comunidade Autónoma da Região de Múrcia, a Comissão sublinha que o fundamento relativo à violação do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 se baseia, no que respeita a esta comunidade autónoma, nos dados apresentados pelo Reino de Espanha relativos à qualidade da água, que demonstram a existência de problemas de eutrofização e provam que as medidas adotadas pela referida comunidade autónoma nos termos do artigo 5.º, n.º 4, desta diretiva não melhoraram a situação. Estes dados estão expostos de forma clara na petição e o Reino de Espanha não contestou o seu mérito na sua contestação.

145 Além disso, a Comissão recorda que, na sua petição, sublinhou o facto de esta situação se ter mantido muito depois do termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado, o que confirma que as medidas em vigor no termo desse prazo não eram suficientes para atingir os objetivos definidos pela Diretiva 91/676. Os elementos factuais apresentados por esta instituição quanto à crise de anoxia durante o ano de 2019 e no final do verão de 2021 ilustram essa persistência. Todavia, não se trata do único elemento de prova fornecido pela Comissão. Com efeito, a Comissão enumerou igualmente na sua petição um certo número de documentos oficiais emanados das autoridades espanholas nos quais estas reconheceram a deterioração da qualidade da água e, portanto, a insuficiência das medidas adotadas ao nível da Comunidade Autónoma da Região de Múrcia.

146 Na tréplica, o Reino de Espanha alega que é necessário ter em conta, além das medidas adotadas pelas comunidades autónomas em causa, as regulamentações entretanto adotadas no plano nacional. A este respeito, faz referência a vários atos legislativos adotados em 2022.

147 Relativamente à Comunidade Autónoma de Aragão, o Reino de Espanha sublinha que a própria Comissão reconhece que as medidas adotadas por esta comunidade autónoma vão na boa direção.

148 No que concerne à Comunidade Autónoma de Castela-Mancha, a Comissão persiste, erradamente, em exigir resultados imediatos.

149 Quanto à Comunidade Autónoma de Castela e Leão, o Reino de Espanha recorda as medidas referidas no n.º 137 do presente acórdão.

150 No que diz respeita à Comunidade Autónoma da Região de Múrcia, o Reino de Espanha alega que foram tomadas medidas em conformidade com as exigências do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676. Além disso, a própria Comissão reconheceu que a adoção de medidas suplementares ou o reforço de ações no âmbito dos programas de ação é apenas uma das ações possíveis que as autoridades competentes podem aplicar para atingir os objetivos desta diretiva.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

151 Por força do artigo 5.º, n.º 5, da diretiva 91/676, os Estados-Membros adotarão, no âmbito dos programas de ação, medidas suplementares ou o reforço de ações que considerarem necessárias, se se verificar, na fase inicial de aplicação dos programas de ação ou à luz da experiência adquirida durante a sua execução, que as medidas obrigatórias referidas no n.º 4 do mesmo artigo não são suficientes para se alcançar os objetivos prescritos no artigo 1.º desta diretiva.

152 Além disso, cumpre recordar que, em conformidade com o artigo 1.º da Diretiva 91/676, esta visa reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e impedir a propagação da referida poluição.

153 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, para concluir que as medidas obrigatórias referidas no artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676 não são suficientes para atingir os objetivos definidos no artigo 1.º desta diretiva, basta que a Comissão demonstre que a qualidade das águas não melhorou, por comparação com o período anterior (v., neste sentido, Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Alemanha, C-543/16, EU:C:2018:481, n.os 55, 56, 59 e 71).

154 Os Estados-Membros devem adotar as medidas suplementares ou reforçar as ações, previstas no artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676, na fase inicial de aplicação do primeiro programa de ação ou à luz da experiência adquirida durante a sua execução e, portanto, desde a primeira constatação da sua necessidade (Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Alemanha, C-543/16, EU:C:2018:481, n.º 53 e jurisprudência referida).

155 É à luz destas considerações que cumpre verificar se o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676.

156 Em primeiro lugar, há que observar que os elementos invocados por este Estado-Membro não permitem pôr em causa os números contidos nos relatórios que transmitiu e nos quais se apoia a Comissão, que atestam que a qualidade da água não melhorou durante o período 2016-2019 em relação ao período 2012-2015 nas Comunidades Autónomas de Castela-Mancha, de Castela e Leão e da Região de Múrcia.

157 No que diz respeito à Comunidade Autónoma de Aragão, é verdade que o Reino de Espanha alega que a Comissão não se podia basear, no que concerne às águas subterrâneas, no resultado das colheitas efetuadas nos pontos na medida em que se verificaram valores de nitratos inferiores a 50 mg/l e que a proporção de pontos de medição com valores de nitratos superiores a 50 mg/l diminuiu de 42,3 % durante o período 2012-2015 para 39,1 % durante o período 2016-2019. Ao fazê-lo, o Reino de Espanha apenas contesta, todavia, duas das três constatações mencionadas no n.º 119 do presente acórdão, com base nas quais a Comissão concluiu que a qualidade das águas subterrâneas não melhorou na Comunidade Autónoma de Aragão. Em contrapartida, não contesta a outra constatação invocada pela Comissão a este respeito, segundo a qual, em 53,8 % dos pontos de medição das águas subterrâneas em que foram constatados valores de nitratos superiores a 50 mg/l, estes valores evoluem segundo uma tendência estável ou para aumento, nem as constatações em que a Comissão se baseou relativamente às águas de superfície.

158 Nestas circunstâncias, há que concluir que a Comissão demonstrou que a qualidade das águas nesta comunidade autónoma não melhorou durante o período 2016-2019, em comparação com o período anterior.

159 Em segundo lugar, embora resulte do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 que as medidas suplementares ou o reforço de ações previstos nesta disposição podem ser adotados «à luz da experiência adquirida durante a execução [dos programas de ação]», não deixa de ser verdade que, segundo a referida disposição, essas medidas suplementares ou reforço de ações também podem ser adotados «na fase inicial» dessa execução e que, em todo o caso, e em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 154 do presente acórdão, as referidas medidas suplementares ou o reforço de ações devem ser adotados a partir da primeira constatação da sua necessidade. Daqui resulta que o argumento do Reino de Espanha segundo o qual medidas suplementares ou o reforço de ações só deveriam ser adotados após um certo tempo, depois de se ter constatado que as medidas existentes não são suficientes, deve ser rejeitado. Com efeito, tal interpretação esvaziaria em grande medida o artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 do seu efeito útil e comprometeria os objetivos desta diretiva, conforme definidos no artigo 1.º desta.

160 Sucede o mesmo com o argumento do Reino de Espanha segundo o qual o artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676, ao prever que os Estados-Membros devem adotar as medidas suplementares ou o reforço de ações «que considerarem necessárias», pressupõe que o resultado das medidas em vigor possa ter sido previamente examinado, a fim de tomar novas medidas à luz da experiência adquirida.

161 Por conseguinte, contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 não podem ser postas em causa nem pela existência de outras obrigações que sobre eles impendem por força do artigo 5.º, n.º 7, e do artigo 10.º desta diretiva nem pelas considerações enunciadas no décimo terceiro considerando desta. Com efeito, estas últimas obrigações e considerações não dispensam os Estados-Membros de satisfazer as obrigações que lhes incumbem por força do artigo 5.º, n.º 5, da referida diretiva.

162 Do mesmo modo, o argumento do Reino de Espanha segundo o qual a adoção de medidas suplementares ou do reforço de ações no âmbito dos programas de ação é apenas uma das ações possíveis que os Estados-Membros podem realizar para alcançar os objetivos da Diretiva 91/676 deve ser rejeitado, uma vez que estes não deixam de estar obrigados a assumir as obrigações que lhes incumbem por força do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676.

163 Em terceiro lugar, no que respeita à questão de saber se o Reino de Espanha adotou as medidas suplementares ou o reforço de ações a que estava obrigado, no que respeita às quatro comunidades autónomas em causa, impõe-se salientar que resulta do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 que essas medidas ou ações devem ser adotadas quando as medidas obrigatórias referidas no artigo 5.º, n.º 4, desta diretiva não são suficientes para atingir os objetivos definidos no artigo 1.º desta. Daqui decorre que, contrariamente ao que sustenta o Reino de Espanha, para considerar que um Estado-Membro cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 5, da referida diretiva, não basta que tenha adotado medidas suplementares ou o reforço de ações. Com efeito, para se considerar que foram cumpridas as exigências enunciadas nesta disposição, é, além disso, necessário que essas ações suplementares ou o reforço de ações sejam suficientes para atingir os objetivos definidos no artigo 1.º da Diretiva 91/676, isto é, reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e impedir a propagação da referida poluição.

164 No que diz respeito à Comunidade Autónoma de Aragão, embora seja verdade que a Comissão reconheceu que as medidas tomadas por esta comunidade autónoma iam na boa direção, também sublinhou, com razão, que o Reino de Espanha não tinha apresentado estudos nem elementos circunstanciados que demonstrassem que essas medidas seriam suficientes para atingir os objetivos definidos pela Diretiva 91/676.

165 Quanto às regulamentações entretanto adotadas no plano nacional, às quais o Reino de Espanha fez referência na tréplica e que supostamente melhoram a situação não só da referida comunidade autónoma mas também das três outras Comunidades Autónomas abrangidas pela primeira parte do terceiro fundamento, cumpre salientar que essas regulamentações foram adotadas em 2022, ou seja, após o termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado. Ora, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 75 do presente acórdão, as alterações ocorridas posteriormente ao termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado não podem ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça para apreciar a existência do incumprimento considerado.

166 No que concerne à Comunidade Autónoma de Castela-Mancha, o Reino de Espanha limita-se a alegar que o reforço das medidas incluídas nos programas de ação desta comunidade autónoma só deveria ser efetuado se se demonstrasse que essas medidas não são suficientes para reduzir a poluição por nitratos. Ora, pelos motivos que constam do n.º 159 do presente acórdão, tal argumentação não pode justificar que um Estado-Membro não cumpra as suas obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676.

167 No que diz respeito à Comunidade Autónoma de Castela e Leão, como resulta do n.º 137 do presente acórdão, o Reino de Espanha limita-se a referir a adoção, por esta Comunidade Autónoma, por um lado, durante o ano de 2018, de um decreto que determinava as condições ambientais mínimas para o exercício das atividades ou das instalações de criação situadas no seu território e, por outro, durante o ano de 2022, de uma portaria que aprova um novo programa de ação que prevê novas medidas destinadas a prevenir e, sendo caso disso, a reduzir a poluição das águas pelos nitratos de origem agrícola. Ora, por um lado, como a Comissão salientou com razão, a adoção desse decreto não é suscetível de liberar o Reino de Espanha da sua obrigação de zelar pela análise do programa de ação desta comunidade autónoma que lhe incumbia por força do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676. Por outro lado, no que se refere à portaria adotada pela referida comunidade autónoma em 2022, basta recordar que, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 75 do presente acórdão, as alterações ocorridas posteriormente ao termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado não podem ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça para efeitos da apreciação do presente incumprimento.

168 Por último, no que concerne à Comunidade Autónoma da Região de Múrcia, embora seja verdade que, na sua petição, a Comissão fez referência a acontecimentos ocorridos em 2019 e 2021 e, portanto, a factos que não eram visados pela fase administrativa do procedimento, esta instituição explicou, sem ser contestada a este respeito pelo Reino de Espanha, que tinha mencionado esses factos na sua petição para ilustrar que as medidas que tinham sido adotadas pelas autoridades espanholas à data do termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado não eram suficientes. Em todo o caso, cumpre salientar que a lei mencionada no n.º 139 do presente acórdão, adotada em 27 de julho de 2020, reconhece expressamente que as medidas do programa de ação então existente não eram suficientes para prevenir e corrigir a poluição causada por nitratos na massa de águas subterrâneas numa determinada região desta comunidade autónoma. Além disso, o Reino de Espanha não contesta a constatação da Comissão, constante da réplica, segundo a qual resultava expressamente do novo programa de ação que estava em preparação na data do termo do prazo fixado no Parecer Fundamentado que ainda eram necessárias outras medidas suplementares e reforço de ações.

169 Daqui resulta que a primeira parte do segundo fundamento deve ser acolhida.

170 Tendo em conta o que precede, há que declarar que, ao não ter adotado as medidas suplementares ou o reforço de ações necessárias no que concerne à poluição causada por nitratos nas Comunidades Autónomas de Aragão, Castela-Mancha, Castela e Leão e da Região de Múrcia, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676.

Quanto à segunda parte, relativa ao facto de o Reino de Espanha não ter adotado as medidas adequadas para remediar a eutrofização em todo o seu território

– *Argumentos das partes*

171 Na segunda parte do seu terceiro fundamento, a Comissão sustenta, em substância, que o Reino de Espanha não adotou as medidas suplementares nem o reforço de ações exigidas pelo artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 91/676 para remediar a eutrofização em todo o seu território, quando os dados disponíveis demonstravam que as medidas previstas nos programas de ação não eram suficientes para reduzir e prevenir a poluição.

172 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 91/676, lido em conjugação com o anexo I, A, pontos 2 e 3, da mesma, deve ser interpretado no sentido de que se deve considerar que as águas estão poluídas, nomeadamente, quando os lagos naturais de água doce, as outras reservas de água doce, os estuários, as águas costeiras e marinhas se revelarem eutróficos. Por conseguinte, nesse caso, os Estados-Membros estão obrigados a adotar as medidas referidas no artigo 5.º da referida diretiva, a saber, os programas de ação e, se necessário, as medidas suplementares e o reforço de ações para tentar remediar esta forma de poluição.

173 Embora, nas suas respostas ao Parecer Fundamentado, as autoridades espanholas tenham alegado que o estado trófico das águas tinha melhorado durante o período 2012-2015 em relação ao período 2008-2011, a Comissão considera que tal argumentação não pode ser acolhida. Com efeito, embora a percentagem dos pontos de medição em que se verificou uma eutrofização tenha passado de 0,32 % para 0,29 %, a ligeira melhoria assim verificada baseia-se numa amostra menos importante (429 pontos de medição para o período 2012-2015 em vez de 476 pontos de medição no período 2008-2011), pelo que não ilustra a situação real. A subavaliação do problema da eutrofização resultante dos dados fornecidos pelas autoridades espanholas explica-se, em especial, pela exclusão dos rios do exame da eutrofização no relatório 2012-2015. Ora, esta exclusão não é conforme com a Diretiva 91/676.

174 Devido a uma alteração da metodologia, os dados fornecidos no relatório de 2016-2019 também não podem ser utilizados para demonstrar uma melhoria no que respeita à eutrofização. Com efeito, nesse relatório, foram suprimidos 68 pontos de medição que apresentavam eutrofização ou risco de eutrofização relativamente ao período anterior.

175 A Comissão considera, portanto, que os dados disponíveis e apresentados na sua petição confirmam que o problema da eutrofização não melhorou, pelo que as autoridades espanholas estavam obrigadas a adotar medidas suplementares ou o reforço de ações a este respeito. Ora, o Reino de Espanha não cumpriu esta obrigação.

176 Na sua contestação, o Reino de Espanha sustenta que a Comissão não demonstrou o incumprimento que lhe é imputado. Toda a argumentação da Comissão assenta na exclusão, por este Estado-Membro, dos rios do exame efetuado com vista a identificar as situações de eutrofização no seu território. Ora, esta instituição limita-se a alegar que esta exclusão pode ter por consequência subestimar a extensão do fenómeno de eutrofização no território espanhol nos relatórios que lhe são enviados, sem apresentar os dados necessários para que o Tribunal de Justiça possa verificar a existência do incumprimento alegado.

177 Por outro lado, resulta do relatório 2016-2019 que a eutrofização das águas interiores foi avaliada com base em 468 pontos de medição e 23,3 % destes últimos revelaram essa forma de poluição. Se esta constatação fosse alargada a todas as águas controladas em Espanha, o número passaria para 172 pontos de medição em que um fenómeno de eutrofização tinha sido verificado, num total de 1024 pontos de medição, ou seja, 16,8 % do total medido, o que não permitiria concluir, apesar da importância deste problema, que era necessário adotar medidas suplementares ou o reforço de ações a este respeito.

178 Em todo o caso, em conformidade com o anexo I, ponto B, da Diretiva 91/676, cumpre atender, para a realização dos objetivos definidos por esta diretiva, às características físicas e ambientais das águas e dos solos, bem como aos conhecimentos disponíveis quanto ao comportamento dos compostos de azoto no ambiente. Ora, os rios espanhóis estão sujeitos a importantes variações sazonais, pelo que o nível de renovação das águas é elevado e as situações de eutrofização não persistem no tempo.

179 Na sua réplica, a Comissão alega que os dados científicos disponíveis recomendam que os rios não sejam excluídos da análise do estado trófico das massas de água em Espanha, dado que o crescimento das algas e as florações de cianobactérias podem ocorrer nesses rios e aí subsistir durante meses, pelo menos nas partes dos rios onde o caudal é mais lento.

180 Na sua tréplica, o Reino de Espanha sustenta que, na réplica, a Comissão reconheceu que nem todos os rios tinham eutrofização. Ora, foi precisamente o que o Reino de Espanha alegou de forma fundamentada na sua contestação.

– *Apreciação do Tribunal de Justiça*

181 O Tribunal de Justiça já declarou que decorre de uma leitura conjugada do artigo 3.º, n.º 1, e do anexo I, A, pontos 2 e 3, da Diretiva 91/676 que se deve considerar que as águas estão poluídas não apenas quando as águas subterrâneas têm um teor de nitratos superior a 50 mg/l mas também, nomeadamente, quando os lagos naturais de água doce, as outras reservas de água doce, os estuários, as águas costeiras e marinhas se revelarem eutróficos (Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Alemanha, C-543/16, EU:C:2018:481, n.º 60). Por conseguinte, em caso de eutrofização, os Estados-Membros estão obrigados a adotar as medidas referidas no artigo 5.º da referida diretiva, isto é, os programas de ação e, se necessário, as medidas suplementares e o reforço de ações, para tentar remediar tal situação.

182 Impõe-se, todavia, recordar que, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 153 do presente acórdão, a Comissão deve demonstrar, para concluir que as medidas obrigatórias referidas no artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676 não bastam para atingir os objetivos definidos no artigo 1.º desta diretiva, que a qualidade das águas durante um determinado período não melhorou, em comparação com o período anterior. Dado que, com a segunda parte do seu terceiro fundamento, a Comissão critica o Reino de Espanha por não ter adotado as medidas exigidas pelo artigo 5.º, n.º 5, desta diretiva para remediar as situações de eutrofização presentes em todo o seu território, incumbe a esta instituição demonstrar que a qualidade das águas não melhorou, no que respeita à eutrofização, de um período para outro.

183 Ora, no caso em apreço, a Comissão não demonstrou essa falta de melhoria. Com efeito, por um lado, esta instituição reconhece que, segundo o relatório 2012-2015, se verificou uma ligeira melhoria em relação ao período 2008-2011, tendo a percentagem dos pontos de medição em que se verificou uma eutrofização passado de 0,32 % para 0,29 %. Por outro lado, a Comissão não

demonstrou que a situação não tinha melhorado, no que respeita à eutrofização, durante o período 2016-2019 em relação ao período 2012-2015, não tendo esta instituição apresentado nenhum dado concreto a este respeito.

184 É verdade que a Comissão alega, sem ser contestada pelo Reino de Espanha, que os dados que constam do relatório 2012-2015 se baseiam numa amostra de reserva de água inferior à que foi tida em conta no relatório comunicado à Comissão pelas autoridades espanholas, em conformidade com o artigo 10.º da Diretiva 91/676, contendo as informações referidas no anexo V desta diretiva relativamente ao período 2008-2011, tendo os rios sido excluídos da metodologia destinada a identificar as situações de eutrofização. Além disso, a Comissão sustenta, também sem ser contestada pelo Reino de Espanha, que, no relatório 2016-2019, foram suprimidos 68 pontos de medição em que se verificou uma eutrofização ou um risco de eutrofização durante o período anterior.

185 A este respeito, impõe-se considerar que o facto de um Estado-Membro não tomar em consideração os rios para identificar as situações de eutrofização presentes no seu território é suscetível de constituir um incumprimento do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 91/676, lido em conjugação com o anexo I, A, ponto 3, da mesma, do qual resulta que as águas devem ser consideradas poluídas quando «os lagos naturais de água doce, as outras reservas de água doce, os estuários, as águas costeiras e marinhas» se revelarem eutróficos. Com efeito, os rios devem ser considerados «outras reservas de água doce», na aceção desta disposição. Além disso, no que respeita à supressão de pontos de medição que se revelaram ou que se podiam tornar eutróficos no período anterior, cumpre recordar que os Estados-Membros estão obrigados a proceder correta e completamente ao controlo e à análise das águas, nomeadamente em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, alíneas a) a c), desta diretiva. Por outro lado, por força do artigo 5.º, n.º 6, da referida diretiva, os Estados-Membros elaborarão e aplicarão programas de controlo adequados para avaliar a eficácia dos programas de ação que tenham criado.

186 Todavia, é forçoso constatar que, no caso em apreço, a Comissão não alega que o Reino de Espanha não cumpriu as suas obrigações decorrentes do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 91/676, lido em conjugação com o anexo I, A, ponto 3, desta. Esta instituição também não baseia tal fundamento no artigo 5.º, n.º 6, desta diretiva, no artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva nem no artigo 10.º da mesma diretiva, lido em conjugação com o anexo V, ponto 3, desta, que prevê que os Estados-Membros informam a Comissão, nomeadamente, dos resultados do controlo exercido ao abrigo do artigo 6.º da Diretiva 91/676.

187 Há, pois, que julgar improcedente a segunda parte do terceiro fundamento.

188 Resulta de toda a fundamentação precedente que:

– ao não ter designado como zonas vulneráveis na Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares, na Comunidade de Madrid e na Comunidade Valenciana as zonas de captação correspondentes a cada um dos seguintes pontos de medição poluídos:

  – Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 e ES 53M1205,

  – Comunidade de Madrid: TA 53306008, e

– Comunidade Valenciana: JU210, JU209 e JU202;

– ao não ter previsto todas as medidas obrigatórias necessárias nos programas de ação das Comunidades Autónomas de Aragão, Castela-Mancha, Castela e Leão e Estremadura e da Comunidade de Madrid, e

– ao não ter adotado as medidas suplementares ou o reforço de ações necessárias no que concerne à poluição causada por nitratos relativamente às Comunidades Autónomas de Aragão, Castela-Mancha, Castela e Leão e da Região de Múrcia,

o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, do artigo 5.º, n.º 4, desta diretiva, lido em conjugação com os anexos II e III desta, e do artigo 5.º, n.º 5, da referida diretiva.

Quanto às despesas

189 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

190 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 3, do Regulamento do Processo, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas.

191 No caso em apreço, tendo a Comissão e o Reino de Espanha ficado parcialmente vencidos, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sexta Secção) decide:

1) – Ao não ter designado como zonas vulneráveis na Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares, Espanha), na Comunidad de Madrid (Comunidade de Madrid, Espanha) e na Comunidad Valenciana (Comunidade Valenciana, Espanha) as zonas de captação por drenagem (águas de superfície) ou por derramamento (águas subterrâneas) correspondentes a cada um dos seguintes pontos de medição poluídos:

– Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares: 1801M1T 1, ES 53M0137, ES 53M1123 e ES 53M1205,

– Comunidade de Madrid: TA 53306008, e

– Comunidade Valenciana: JU210, JU209 e JU202;

– ao não ter previsto todas as medidas obrigatórias necessárias nos programas de ação da Comunidad Autónoma de Aragón (Comunidade Autónoma de Aragão, Espanha), da Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (Comunidade Autónoma de Castela-Mancha, Espanha), da Comunidad de Castilla y León (Comunidade de Castela e Leão, Espanha), da Comunidad Autónoma de Extremadura (Comunidade Autónoma da Estremadura, Espanha) e da Comunidade de Madrid, e

– **ao não ter adotado as medidas suplementares ou o reforço de ações necessárias no que concerne à poluição causada por nitratos relativamente às Comunidades Autónomas de Aragão, Castela-Mancha, Castela e Leão e à Comunidad Autónoma de la Région de Murcia (Comunidade Autónoma da Região de Múrcia, Espanha),**

o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1137/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, do artigo 5.º, n.º 4, desta diretiva, conforme alterada, lido em conjugação com os anexos II e III desta, e do artigo 5.º, n.º 5, da referida diretiva, conforme alterada.

2) A ação é julgada improcedente quanto ao restante.

3) A Comissão Europeia e o Reino de Espanha suportam as suas próprias despesas.

Assinaturas