ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

8 de Novembro de 2001 *

No processo C-127/99,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Stancanelli, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por P. G. Ferri, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que:

— ao não criar um ou vários programas de acção com as características e satisfazendo as condições previstas no artigo 5.° da Directiva 91/676/CEE do

* Língua do processo: italiano.

Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375, p. 1),

— ao não realizar de modo exaustivo e correcto os controlos previstos no artigo 6. ° da mesma directiva, e

— ao não elaborar e não comunicar um relatório exaustivo nos termos do artigo 10.° da referida directiva,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: N. Colneric, presidente da Segunda Secção, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris, e J. N. Cunha Rodrigues (relator), juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 8 de Fevereiro de 2001, no decurso da qual a Comissão foi representada por P. Stancanelli e a República Italiana por M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 31 de Maio de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Abril de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), uma acção destinada a obter a declaração de que:

— ao não criar um ou vários programas de acção com as características e satisfazendo as condições previstas no artigo 5.° da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375, p. 1, a seguir «directiva»),

— ao não realizar de modo exaustivo e correcto os controlos previstos no artigo 6. º da mesma directiva, e

— ao não elaborar e não comunicar um relatório exaustivo nos termos do artigo 10.º da referida directiva,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário.

Enquadramento jurídico

2 A directiva tem por objectivo, segundo o seu artigo 1.º, reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e impedir a propagação da referida poluição.

3 Com essa finalidade, a directiva prevê á adopção pelos Estados-Membros de várias iniciativas segundo um calendário cujos prazos correm a partir da data da sua notificação, ou seja, em 19 de Dezembro de 1991.

4 Assim, o artigo 3.º, n.º 2, da directiva prevê que os Estados-Membros designem as zonas vulneráveis em matéria de poluição no prazo de dois anos contados a partir da data de notificação dessa directiva e que notifiquem essa designação inicial à Comissão no prazo de seis meses.

5 O artigo 4.° da directiva prevê:

«1. A fim de assegurar um nível geral de protecção 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 directiva:

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;

b) Estabelecer, se necessário, um programa que inclua acções de formação e informação dos agricultores, para promover a aplicação do(s) código(s) de boa prática agrícola.

2. Os Estados-Membros apresentarão pormenorizadamente o(s) seu(s) código(s) de boa prática agrícola e a Comissão incluirá informações sobre esse(s) código(s) no relatório referido no artigo 11.° A Comissão poderá, em função da informação recebida e se considerar necessário, apresentar propostas adequadas ao Conselho.»

6 O artigo 5.° da directiva dispõe:

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

2. Um programa de acção 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 acção 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 acção serão executados no prazo de quatro anos a contar da respectiva 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.°, com excepção das que tenham sido impostas pelo anexo III.

5. Além disso, se, na fase inicial de aplicação dos programas de acção 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 objectivos prescritos no artigo 1.º, os Estados-Membros adoptarão, no âmbito dos programas de acção, medidas suplementares ou reforçarão as acções que considerarem necessárias. Ao seleccionarem estas medidas ou acções, 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 acção 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 seleccionados que permitam determinar o nível de poluição das águas por nitratos de origem agrícola.

7. Os Estados-Membros analisarão e, se necessário, reverão os seus programas de acção, incluindo quaisquer medidas suplementares tomadas por força do artigo 5.º, pelo menos de quatro em quatro anos. Comunicarão à Comissão toda e qualquer alteração dos programas de acção.»

7 O anexo III da directiva, intitulado «Medidas a incluir nos programas de acção nos termos do n.º 4 da alínea a) do artigo 5.º», para o qual remete o artigo 5.º, está assim redigido:

«1. As medidas deverão incluir regras relativas:

1) Aos períodos em que é proibida a aplicação às terras de determinados tipos de fertilizantes;

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, excepto quando possa ser demonstrado a contento da autoridade competente que a quantidade de estrume que exceda a capacidade real de armazenagem 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 dos solos 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 de 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. No entanto:

a) Para o primeiro programa de acção quadrienal, os Estados-Membros poderão autorizar uma quantidade de estrume que contenha até 210 kg de azoto;

b) Durante e após o primeiro programa de acção quadrienal, os Estados-Membros poderão estabelecer quantidades diferentes das acima referidas. Essas quantidades deverão ser fixadas de modo a não prejudicar a prossecução dos objectivos especificados no artigo 1.° e deverão ser justificadas com base em critérios objectivos, como por exemplo:

— longos períodos de crescimento,

— culturas de elevada absorção de azoto,

— elevado volume de precipitação na zona vulnerável,

— solos com nível excepcionalmente elevado de desnitrificação.

No caso de um Estado-Membro permitir a utilização de quantidades diferentes ao abrigo da alínea b), informará disso a Comissão que procederá à análise da justificação de acordo com o procedimento estabelecido no artigo 9.°

3. Os Estados-Membros poderão calcular as quantidades visadas no n.° 2 com base no encabeçamento.

4. Os Estados-Membros informarão a Comissão da forma como estão a aplicar o disposto no ponto 2. Em função das informações obtidas, a Comissão poderá, se o considerar necessário, apresentar propostas adequadas ao Conselho, nos termos do disposto no artigo 11.°»

8 Nos termos do artigo 6.° da directiva:

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

a) Num prazo de dois anos a contar da data de notificação da presente directiva, controlar a concentração de nitratos nas águas doces durante um ano:

i) nas estações de colheita de amostras de águas superficiais referidas no n.° 4 do artigo 5.° da Directiva 75/440/CEE 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 Directiva 80/778/CEE;

b) Repetir o programa de controlo descrito na alínea a), pelo menos de quatro em quatro anos, excepto 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 factor susceptível 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.

2. Deverão utilizar-se os métodos de análise de referência apresentados no anexo IV.»

9 Os métodos de análise de referência mencionados no artigo 6.° da directiva são definidos pelo seu anexo IV, intitulado «Métodos de análise de referência», da seguinte forma:

«Fertilizantes químicos

Deverá ser utilizado o método de análise dos compostos azotados descrito na Directiva 77/535/CEE da Comissão, de 22 de Junho de 1977, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros referentes aos métodos de amostragem e análise de fertilizantes, com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 89/519/CEE.

Águas doces, costeiras e marinhas

A concentração de nitratos deverá ser medida em conformidade com o n.° 3 do artigo 4.°-A da Decisão 77/795/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1977, que institui um procedimento comum de troca de informações relativas às águas doces superficiais na Comunidade, alterada pela Decisão 86/574/CEE.»

10 O artigo 10.° da directiva prevê:

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

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

11 O anexo V da directiva, intitulado «Informações a incluir nos relatórios ao abrigo do artigo 10.°», enumera estas nos seguintes termos:

«1. Uma exposição das medidas preventivas tomadas ao abrigo do artigo 4.°

2. Um mapa que indique:

a) As águas identificadas nos termos do n.° 1 do artigo 3.° e do anexo I, indicando, para cada água, qual dos critérios definidos no anexo I foi utilizado para efeitos de identificação;

b) A localização das zonas vulneráveis designadas, estabelecendo a distinção entre as zonas antigas e as zonas designadas desde o relatório anterior.

3. Um resumo dos resultados do controlo efectuado nos termos do artigo 6.°, 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 acção elaborados nos termos do artigo 5.° e, em especial:

a) As medidas exigidas pelo n.° 4, alíneas a) e b), do artigo 5.°;

b) As informações exigidas pelo n.° 4 do anexo III;

c) Todas as medidas suplementares tomadas ao abrigo do n.° 5 do artigo 5.°;

d) Um resumo dos resultados dos programas de controlo executados ao abrigo do n.° 6 do artigo 5.°;

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

12 Segundo o artigo 12.°, n.° 1, da directiva, os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à mesma no prazo de dois anos após a sua notificação e informar imediatamente a Comissão desse facto.

Fase pré-contenciosa

13 Em 25 de Abril de 1997, a Comissão dirigiu à República Italiana uma carta de notificação de incumprimento indicando que não tinha recebido o relatório previsto no artigo 10.° da directiva e respeitante ao primeiro período de quatro anos, após a sua notificação, ou seja, ao período de 20 de Dezembro de 1991 a 20 de Dezembro de 1995. Esta carta salientava igualmente a ausência de qualquer informação relativa, por um lado, à elaboração dos programas de acção mencionados no artigo 5.° da directiva e, por outro, à realização das operações de controlo previstas no seu artigo 6.°

14 As autoridades italianas responderam por carta de 16 de Julho de 1997, transmitindo documentos relativos às medidas adoptadas por certas regiões italianas para proteger as águas superficiais e subterrâneas contra a poluição proveniente de actividades agrícolas e zootécnicas.

15 A Comissão considerou que essas informações não constituíam um relatório na acepção do artigo 10.° da directiva e que as mesmas não permitiam verificar de forma satisfatória o respeito do disposto nos seus artigos 5.° e 6.° respectivamente relativos aos programas de acção e ao controlo das concentrações de nitratos nas águas doces. Por carta de 19 de Fevereiro de 1998, a Comissão notificou, por isso, à República Italiana um parecer fundamentado em que declarava que esta não tinha cumprido as suas obrigações ao não adoptar, no prazo previsto, as disposições necessárias para transpor a directiva para direito

interno e, em especial, ao não ter satisfeito as obrigações impostas pelos artigos 5.°, 6.° e 10.° da directiva, e fixou um prazo de dois meses ao referido Estado-Membro para agir em conformidade com esse parecer.

16 Por carta de 18 de Setembro de 1998, as autoridades italianas transmitiram à Comissão um relatório sobre o estado de adiantamento da execução da directiva (a seguir «relatório» ou «relatório de 18 de Setembro de 1998»). Esse relatório mencionava a elaboração de um código de boa prática agrícola bem como a adopção por certas regiões italianas de medidas destinadas a proteger as águas contra a poluição pelos nitratos.

17 Tendo considerado que esse relatório não correspondia às exigências do artigo 10.° da directiva e que as informações de que dispunha não lhe permitiam certificar-se de que as obrigações decorrentes dos artigos 5.° e 6.° da directiva tinham sido integralmente satisfeitas pela República Italiana, a Comissão propôs a presente acção.

18 Nesta acção, a Comissão já não refere a acusação, invocada no parecer fundamentado, segundo a qual a República Italiana não adoptou as disposições necessárias para transpor a directiva para direito interno, limitando-se agora às obrigações específicas impostas pelos artigos 5.°, 6.° e 10.° da directiva.

19 Por outro lado, em 20 de Maio de 1997, a Comissão tinha proposto uma primeira acção contra a República Italiana tendo por objecto a não transposição da directiva para direito italiano bem como a ausência de designação das zonas vulneráveis em conformidade com o disposto no artigo 3.°, n.° 2, da mesma. Essa acção deu lugar ao acórdão de 25 de Fevereiro de 1999, Comissão/Itália (C-195/97, Colect., p. I-1169), no qual o Tribunal de Justiça declarou que, ao não adoptar e ao não comunicar à Comissão, no prazo previsto, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição da

directiva e ao não respeitar, nomeadamente, a obrigação prevista no seu artigo 3.°, n.° 2, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.°, n.° 1, da referida directiva.

20 Em 11 de Maio de 1999, a República Italiana adoptou o Decreto legislativo n.° 152 (suplemento ao *GURI* n.° 124, de 29 de Maio de 1999), que contém medidas nacionais de transposição, na acepção do artigo 12.° da directiva, e, em especial, uma definição das zonas vulneráveis em aplicação do artigo 3.°, n.° 2. Com esse diploma, anexo à sua contestação no presente processo, o Governo italiano considera que executou o acórdão Comissão/Itália, já referido.

Quanto à admissibilidade da acção

Argumentação das partes

21 O Governo italiano sustenta que a acção é inadmissível porque as acusações nela enunciadas apresentam diferenças importantes em relação às formuladas no parecer fundamentado. Com efeito, segundo o referido governo:

— a acusação fundamental da Comissão assente na não transposição da directiva é implicitamente abandonada;

— a acusação quanto ao artigo 5.° da directiva foi alterada: já não é a ausência de programas de acção que é criticada, mas a ausência de programas de acção que apresentem as características e preencham as condições previstas no n.° 1 do artigo 5.°;

— a acusação quanto ao artigo 6.° da directiva foi alterada e incide agora sobre o carácter incompleto e incorrecto dos controlos;

— a acusação quanto ao artigo 10.° da directiva foi alterada e diz agora respeito à falta de apresentação de um relatório exaustivo.

22 Segundo o Governo italiano, a Comissão introduziu estas alterações após ter analisado o relatório de 18 de Setembro de 1998. Alega que a Comissão devia introduzir as referidas alterações no quadro da fase pré-contenciosa, e, portanto, deveria ter enviado um novo parecer fundamentado ou, pelo menos, um parecer complementar, em vez de intentar uma acção que se afasta objectivamente da acusação constante do parecer fundamentado de 19 de Fevereiro de 1998. Na realidade, a petição põe em causa, pela primeira vez, as acções desenvolvidas pela República Italiana para transpor a directiva e confronta esse Estado-Membro com exigências inteiramente novas para a organização da sua defesa.

23 Na tréplica, o Governo italiano reitera a sua argumentação de que, ao convidar o Tribunal de Justiça a declarar que o Governo italiano não apresentou um relatório exaustivo, a Comissão pede uma decisão sobre as observações respeitantes ao relatório apresentado depois do parecer fundamentado. Uma das funções essenciais do parecer fundamentado consiste em pôr o Estado-Membro em condições de evitar ser demandado no Tribunal de Justiça, agindo em conformidade com a posição expressa pela Comissão no prazo fixado nesse parecer. Essa faculdade, garantida pelo Tratado, foi negada ao Governo italiano.

24 Na audiência, o Governo italiano invocou além disso a violação da regra *non bis in idem*. Com efeito, a Comissão pediria ao Tribunal de Justiça para julgar mais uma vez que a República Italiana não respeitou as suas obrigações decorrentes da directiva, tal como o fez já no acórdão Comissão/Itália, já referido.

25 A Comissão contesta que as acusações formuladas na petição sejam diferentes das expostas no parecer fundamentado. Segundo a Comissão, as acusações articuladas nesse parecer não incidem sobre a ausência de programas de acção, de operações de controlo e de relatório, em geral, mas, mais precisamente, sobre o facto de estes não corresponderem às exigências da directiva.

26 Embora o prazo de dois meses fixado no parecer fundamentado tenha sido largamente ultrapassado, a Comissão analisou o relatório de 18 de Setembro de 1998, a fim de verificar se o mesmo continha eventualmente elementos susceptíveis de demonstrar que a República Italiana tinha cumprido as obrigações em questão, isto é, a elaboração de programas de acção em conformidade com o disposto no artigo 5.° e no anexo III da directiva, o controlo das águas doces requerido pelo artigo 6.° e pelo anexo IV dessa mesma directiva, bem como a redacção do relatório previsto no artigo 10.° e no anexo V dessa directiva. Resulta dessa análise que as autoridades italianas tomaram certas medidas de execução dessas disposições, mas que as obrigações supramencionadas não foram ainda satisfeitas de modo conforme à directiva.

Apreciação do Tribunal

27 Quanto à violação da regra *non bis in idem*, deve recordar-se que, no dispositivo do acórdão Comissão/Itália, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que, ao

não adoptar e ao não comunicar à Comissão, no prazo previsto, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição da directiva e ao não respeitar, nomeadamente, a obrigação prevista no seu artigo 3.°, n.° 2, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.°, n.° 1, da referida directiva.

28 A utilização do advérbio «nomeadamente» poderia implicar que o acórdão Comissão/Itália, já referido, incidisse sobre a directiva no seu conjunto. Todavia, um exame dos pedidos e alegações das partes, tal como dos fundamentos desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça em apoio do dispositivo desse acórdão, demonstra claramente que este diz respeito apenas às obrigações decorrentes dos artigos 3.°, n.° 2, e 12.°, n.° 1, da directiva.

29 Dado que a Comissão abandonou, na presente acção, a acusação formulada no parecer fundamentado de 19 de Fevereiro de 1998 e assente na não transposição da directiva, esta acção incide unicamente sobre disposições que não foram postas em causa no processo que deu lugar ao acórdão Comissão/Itália, já referido, isto é, os artigos 5.°, 6.° e 10.° da directiva, e não viola, portanto, a regra *non bis in idem*.

30 Quanto à alegada alteração das outras acusações da Comissão, verifica-se que as acusações enunciadas no parecer fundamentado incidem nomeadamente sobre o não respeito pela República Italiana das obrigações previstas pelos artigos 5.°, 6.° e 10.° da directiva. Na data da elaboração do parecer fundamentado, a Comissão queixava-se de que, devido à não transmissão pela República Italiana das informações previstas por esses artigos, não dispunha das informações necessárias para verificar o respeito efectivo das obrigações mencionadas.

31 Ainda que informações posteriores, e, nomeadamente, o relatório de 18 de Setembro de 1998, tenham permitido à Comissão precisar essas acusações, não

deixa de ser um facto que o objecto das acusações enunciadas na petição continua substancialmente o mesmo, ou seja, o respeito das obrigações decorrentes dos artigos 5.°, 6.° e 10.° da directiva (v., no mesmo sentido, acórdão de 12 de Março de 1987, Comissão/Alemanha, dito «Lei da pureza da cerveja», 178/84, Colect., p. 1227, n.° 22). Como o demonstra o desenrolar da fase escrita e oral do processo no Tribunal de Justiça, o Estado-Membro em causa foi suficientemente informado das acusações e teve a possibilidade de defender tempestivamente os seus interesses em conformidade com o disposto no artigo 169.° do Tratado.

32 A questão prévia de inadmissibilidade suscitada pelo Governo italiano não pode, portanto, ser acolhida.

Quanto ao mérito

33 A Comissão deduz três acusações contra a República Italiana. A primeira respeita à não criação de programas de acção que satisfaçam as exigências do artigo 5.° da directiva. A segunda à não realização de modo correcto e exaustivo dos controlos previstos no artigo 6.° da referida directiva. A terceira à não elaboração e comunicação de um relatório exaustivo nos termos do artigo 10.° da mesma directiva. Deve examinar-se, em primeiro lugar, esta última acusação.

Quanto à acusação respeitante ao artigo 10.° da directiva

34 A Comissão lembra que o artigo 10.° da directiva impõe aos Estados-Membros a obrigação de apresentar à Comissão, de quatro em quatro anos, um relatório

contendo as informações enumeradas no anexo V da directiva. O primeiro relatório devia cobrir o período compreendido entre 20 de Dezembro de 1991 e 20 de Dezembro de 1995 e devia ser transmitido à Comissão nos seis meses seguintes a esta última data, isto é, antes de 20 de Junho de 1996.

35 A Comissão alega que a República Italiana não enviou qualquer relatório antes de 20 de Junho de 1996. Além disso, nem os documentos anexos à carta de 16 de Julho de 1997 nem o relatório de 18 de Setembro 1998, comunicados pelas autoridades italianas, satisfazem as exigências da directiva.

36 O Governo italiano objecta que, no relatório de 18 de Setembro de 1998, apresentou um quadro sintético das poluições pelos nitratos que foram verificadas e das acções empreendidas para atingir os objectivos fixados no artigo 1.° da directiva. O carácter relativamente sucinto do relatório não é contrário às exigências do anexo V, pontos 3 e 4, da directiva que, no tocante respectivamente aos resultados do controlo e aos programas de acção, exige somente que o relatório contenha um resumo.

37 Nestas circunstâncias, o Governo italiano sustenta que, em aplicação das disposições do artigo 10.° e do anexo V da directiva, não parece haver elementos suficientemente precisos para verificar um incumprimento consistente não na ausência de relatório, mas no carácter incompleto deste.

38 A esse propósito, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, 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, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (v., nomeadamente, acórdão de 14 de Junho de 2001, Comissão/Itália, C-207/00, Colect., p. I-4571, n.° 27).

39 Daqui resulta que, para apreciar a existência ou não de um incumprimento do artigo 10.° da directiva, não há que ter em conta o relatório de 18 de Setembro de 1998, já que o mesmo foi transmitido vários meses depois do termo do prazo fixado no parecer fundamentado. Para o efeito, há que ter em conta exclusivamente os documentos transmitidos à Comissão pelas autoridades italianas em 16 de Julho de 1997.

40 Em contrapartida, tal como o advogado-geral salienta no n.° 26 das suas conclusões, não sendo as medidas de execução descritas no relatório necessariamente tardias, as mesmas poderiam ser tomadas em consideração para a apreciação da existência dos alegados incumprimentos dos artigos 5.° e 6.° da directiva.

41 Há que reconhecer que os documentos transmitidos pelas autoridades italianas à Comissão em 16 de Julho de 1997 não contêm qualquer descrição das acções de prevenção levadas a cabo por força do artigo 4.° da directiva, como impõe o anexo V, ponto 1, da mesma directiva. Por outro lado, esses documentos não comportam mapa das águas nem das zonas identificadas, conforme estipulado no anexo V, ponto 2, da directiva. Além disso, os referidos documentos incidem apenas sobre as duas províncias autónomas e sobre sete das dezanove regiões da República Italiana. As informações contidas nesses documentos são demasiado incompletas para constituir um resumo dos resultados do controlo ou um resumo dos programas de acção na acepção do anexo V, pontos 3 e 4, respectivamente, da directiva.

42 Por conseguinte, declara-se que, ao não comunicar à Comissão um relatório como previsto no artigo 10.° da directiva, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida disposição.

Quanto à acusação respeitante ao artigo 5.º da directiva

43 A Comissão recorda que o artigo 5.º da directiva obriga os Estados-Membros a elaborar programas de acção para as zonas vulneráveis num prazo de dois anos a contar da designação inicial dessas zonas. A referida disposição e o anexo III da directiva especificam as características que esses programas de acção devem ter. Na data da propositura da presente acção, a República Italiana não tinha adoptado programas de acção com essas características. As iniciativas tomadas pelas autoridades italianas seriam ou demasiado heterogéneas, ou demasiado genéricas para dar cumprimento a essa obrigação.

44 Em anexo à sua contestação, o Governo italiano apresenta o Decreto legislativo n.º 152, adoptado posteriormente à propositura da acção, que designa, nomeadamente, as zonas vulneráveis à escala nacional em aplicação do artigo 3.º da directiva. Alega que, se o presente fundamento é baseado no pressuposto de que a República Italiana devia identificar as zonas vulneráveis, tratar-se-ia de uma violação do artigo 3.º da directiva, que não cai no âmbito do presente processo por incumprimento.

45 Esse argumento deve ser rejeitado. Com efeito, deve salientar-se que um Estado-Membro não pode invocar a execução intempestiva de uma directiva para justificar a inobservância ou o respeito intempestivo de outras obrigações impostas por essa mesma directiva (v. acórdão de 13 de Abril de 2000, Comissão/Espanha, C-274/98, Colect., p. I-2823, n.º 22).

46 Além disso, o Governo italiano sustenta que o fundamento invocado pela Comissão é ambíguo e genérico: ambíguo, porque não é possível discernir claramente se o mesmo inclui a ausência total de programas respeitantes às regiões não designadas e, genérico, porque não indica com precisão as pretensas lacunas no que diz respeito especificamente aos programas adoptados.

47 A este propósito, é jurisprudência constante que, no âmbito de um processo por incumprimento nos termos do artigo 169.° do Tratado, cabe à Comissão provar a existência do alegado incumprimento, sem que se possa basear em presunções (v. acórdão de 16 de Novembro de 2000, Comissão/Grécia, C-214/98, Colect., p. I-9601, n.° 42).

48 Os documentos dirigidos, em 16 de Julho de 1997, à Comissão pelas autoridades italianas e o relatório de 18 de Setembro de 1998 não contêm qualquer indicação quanto à adopção de medidas susceptíveis de fazer parte de um programa de acção na acepção do artigo 5.° da directiva no que respeita às Regiões da Púglia e da Calábria. Da mesma forma, estes deixam transparecer uma ausência quase total de tais medidas no que se refere às Regiões de Abruzos e de Marcas. Daí resulta, além disso, que, se bem que medidas como as exigidas pela directiva estivessem previstas para as Regiões da Ligúria e da Campânia, essas medidas não tinham ainda sido adoptadas em 18 de Setembro de 1998. Finalmente, esses documentos mencionam apenas medidas pontuais quanto às Regiões do Lácio e da Sicília. Por conseguinte, para todas essas regiões, resulta suficientemente dos autos que as autoridades italianas não elaboraram, no prazo fixado, programas de acção na acepção do artigo 5.° da directiva.

49 Em contrapartida, para as outras regiões e províncias autónomas da República Italiana, os documentos de 16 de Julho de 1997 e o relatório de 18 de Setembro de 1998 referem uma série de medidas susceptíveis de fazer parte de programas de acção na acepção do artigo 5.° da directiva.

50 A circunstância de tais medidas terem sido adoptadas antes da designação das zonas vulneráveis pelo Decreto legislativo n.° 152, não as impede de constituírem programas de acção na acepção do artigo 5.° da directiva. Com efeito, tal como o advogado-geral salienta no n.° 48 das suas conclusões, se bem que a designação formal das zonas vulneráveis tenha sido efectuada com atraso, a directiva não impede que se tomem medidas preparatórias para a elaboração de programas de acção.

51 Ora, a Comissão não demonstra com precisão em que é que as medidas tomadas nas referidas regiões e províncias seriam defeituosas, limitando-se, quanto a este ponto, a invocar argumentos gerais. Vistos os autos, há que reconhecer, a esse propósito, que a acção carece da precisão necessária e não é fundada em provas adequadas.

52 Resulta de todas essas considerações que, ao não criar programas de acção na acepção do artigo 5.° da directiva, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dessa disposição.

Quanto à acusação respeitante ao artigo 6.° da directiva

53 Segundo a Comissão, a documentação fornecida pelas autoridades italianas demonstra que, em pelo menos cinco regiões (Ligúria, Lombardia, Veneto, Marcas e Campânia), os controlos não foram executados em conformidade com as exigências do artigo 6.° da directiva, que, em cinco outras regiões (Piemonte, Úmbria, Lácio, Molise e Sicília) e nas duas províncias autónomas (Trento e Bolzano), os controlos foram executados de forma parcialmente insatisfatória, e que, em três outras regiões (Abruzos, Apúlia e Calábria), a ausência total de informações indica que as obrigações de controlo não foram respeitadas. Nessas condições, a Comissão conclui que a República Italiana não cumpriu a obrigação imposta pelo artigo 6.° da directiva.

54 O Governo italiano sustenta que as operações em causa são de pura execução e que a sua função, que é permitir a identificação das zonas vulneráveis, é condição prévia para a execução da directiva. Destinando-se essa obrigação exclusivamente a assegurar a transposição do artigo 3.° da directiva, o seu respeito não poderá ser apreciado separadamente da obrigação final. Por outras palavras, só pode existir incumprimento do artigo 6.° da directiva na medida em que as

omissões das operações de controlo acarretem um incumprimento do artigo 3.° dessa directiva. Este fundamento é, portanto, improcedente na medida em que a Comissão não demonstra que o carácter pretensamente incompleto das referidas operações tenha implicado uma violação do artigo 3.° da directiva. A título subsidiário, o Governo italiano alega que o fundamento é improcedente devido ao seu carácter genérico, impreciso e não provado. O eventual carácter incompleto do relatório não pode constituir prova da não adopção das medidas previstas no artigo 6.° da directiva. Acrescenta que os controlos foram efectuados aplicando o artigo 6.°, n.° 1, alínea a), e o anexo IV da directiva, e, portanto, no quadro da aplicação das outras directivas que nele são citadas. As informações na matéria teriam já sido transmitidas pelo método das «informações normalizadas».

55 A Comissão replica que a obrigação prevista no artigo 6.° da directiva é uma obrigação específica, que pode ser distinguida das outras obrigações instituídas pela directiva e cuja inobservância tem um alcance que lhe é próprio. Acrescenta que a execução correcta do artigo 6.° exige que as autoridades nacionais cumpram os prazos e as modalidades nele previstos, sem que seja suficiente remeter para as modalidades de controlo estabelecidas por outras directivas comunitárias. Nessa perspectiva, é pouco relevante que as autoridades italianas tenham já comunicado à Comissão, segundo o método das «informações normalizadas», os resultados das operações de controlo efectuadas. Com efeito, a rede das estações de colheita, a frequência das colheitas e o tratamento dos dados previstos pela directiva em causa são diferentes dos existentes no quadro das directivas respeitantes às «informações normalizadas». Finalmente, no que diz respeito à falta de provas, a Comissão sustenta que, na fase pré-contenciosa, pediu às autoridades italianas que lhe fornecessem elementos susceptíveis de demonstrar que a obrigação prevista no artigo 6.° da directiva tinha sido respeitada. As informações fornecidas demonstram claramente que as operações de controlo em questão não foram efectuadas em conformidade com as exigências da directiva.

56 O Governo italiano responde que a Comissão não precisou quais são, entre as informações fornecidas, as que demonstram que os controlos em questão não

foram executados em conformidade com a directiva em pelo menos cinco regiões. Entende que a Comissão não pode fazer prova de um incumprimento invocando uma carência de informações. Com efeito, a ausência de informações sobre as operações de execução de uma directiva só pode constituir a prova da não realização das referidas operações se foi em violação de uma obrigação de comunicação que as informações não foram fornecidas. Ora, não está prevista qualquer obrigação de o Estado-Membro informar a Comissão quanto à execução dos controlos impostos pelo artigo 6.° da directiva. Por outro lado, o Governo italiano desmente ter alguma vez recebido da parte da Comissão um pedido nesse sentido.

57 A esse propósito, por um lado, deve reconhecer-se que a obrigação de proceder a operações de controlo da concentração de nitratos, prevista no artigo 6.° da directiva, existe independentemente da prevista no artigo 3.° dessa directiva de designar as zonas vulneráveis. Em particular, se bem que a obrigação de proceder a tais operações seja inicialmente prevista para designar as zonas vulneráveis, a mesma subsiste depois de feita a designação inicial, e isto para efeitos de rever a lista elaborada.

58 Por outro lado, é verdade, como o Governo italiano recorda com razão, que o artigo 6.° da directiva não impõe aos Estados-Membros qualquer obrigação de informar a Comissão das diligências empreendidas para dar execução a essa disposição. Em contrapartida, o artigo 10.° e o anexo V, ponto 3, da directiva prevêem que os Estados-Membros submetem à Comissão um relatório contendo nomeadamente «um resumo dos resultados do controlo efectuado nos termos do artigo 6.°» da directiva.

59 Foi precisamente em razão da ausência de tal relatório que a Comissão, na carta de notificação de incumprimento e no parecer fundamentado, afirmou que não dispunha das informações necessárias que lhe permitissem verificar a execução, pela República Italiana, das medidas de controlo previstas no artigo 6.° da directiva. Ao notificar esse Estado-Membro para lhe apresentar as suas observações e ao convidá-lo a agir em conformidade com o parecer fundamentado, a Comissão pediu efectivamente o envio das informações pertinentes.

60 Foi em resposta a esses convites que as autoridades italianas submeteram à Comissão os documentos, em 16 de Julho de 1997, e o relatório de 18 de Setembro de 1998. Atendendo aos mesmos, deve reconhecer-se que as autoridades italianas prestaram à Comissão informações tais como as exigidas pelo artigo 10.° e o anexo V, ponto 3, da directiva para todas as regiões e províncias autónomas da República Italiana salvo para três de entre elas, isto é, Abruzos, Púglia e Calábria, regiões sobre as quais não foi fornecida qualquer informação.

61 Para essas três regiões, a ausência total de informações nos autos pode ser considerada uma indicação suficiente de um incumprimento do artigo 6.° da directiva. No que respeita às outras regiões e às províncias autónomas, cabia à Comissão fazer prova da existência do alegado incumprimento e fornecer ao Tribunal os elementos necessários à verificação por este da existência desse incumprimento (v., nomeadamente, acórdão de 29 de Outubro de 2001, Comissão/Itália, C-263/99, Colect., p. I-4195, n.° 27).

62 Nestas condições, verifica-se que a Comissão não fornece qualquer elemento de prova da sua alegação segundo a qual as operações de controlo não foram executadas em conformidade com o artigo 6.° da directiva nas Regiões da Ligúria, da Lombardia, de Veneto, das Marcas e da Campânia. A Comissão também não especifica as razões pelas quais os controlos tenham sido executados de forma parcialmente insatisfatória nas duas Províncias de Trento e de Bolzano bem como nas cinco Regiões de Piemonte, da Úmbria, do Lácio, da Molise e da Sicília, e também não fornece prova desta alegação.

63 Resulta de todas estas considerações que, ao não realizar operações de controlo previstas no artigo 6.° da directiva, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida disposição.

Quanto às despesas

64 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) Ao não:

— criar programas de acção na acepção do artigo 5.° da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola,

— realizar operações de controlo previstas no artigo 6.° da mesma directiva, e

— submeter à Comissão um relatório como previsto no artigo 10.° da referida directiva,

a República Italiana não cumpriu obrigações que lhe incumbem por força daquelas disposições da Directiva 91/676.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Colneric Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de Novembro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

F. Macken