

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

29 de Junho de 2010*

No processo C-526/08,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 2 de Dezembro de 2008,

Comissão Europeia, representada por S. Pardo Quintillán, N. von Lingen e B. Smulders, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Grão-Ducado do Luxemburgo, representado por C. Schiltz, na qualidade de agente, assistido por P. Kinsch, avocat,

demandado,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot e E. Levits, presidentes de secção, A. Rosas, E. Juhász (relator), J. Malenovský, U. Lohmus, A. Ó Caoimh e M. Berger, juizes,

advogada-geral: J. Kokott,
secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 2 de Dezembro de 2009,

vistas as observações orais apresentadas:

- em representação do Reino da Dinamarca, por B. Weis Fogh, na qualidade de agente,
- em representação da República Federal da Alemanha, por N. Wunderlich, na qualidade de agente,
- em representação da República Helénica, por A. Samoni-Rantou e S. Chala, na qualidade de agentes,
- em representação da República Francesa, por G. de Bergues e A. Adam, na qualidade de agentes,

- em representação da República Italiana, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. Aiello, avvocato dello Stato,

- em representação do Reino dos Países Baixos, por C. Wissels, na qualidade de agente,

- em representação da República da Áustria, por E. Riedl, na qualidade de agente,

- em representação da República da Polónia, por M. Jarosz e K. Zawisza, na qualidade de agentes,

- em representação da República da Finlândia, por A. Guimaraes-Purokoski, na qualidade de agente,

- em representação do Reino da Suécia, por A. Falk, K. Petkovska e S. Johannesson, na qualidade de agentes,

- em representação do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por S. Behzadi-Spencer, na qualidade de agente, assistida por S. Lee, barrister,

- em representação do Parlamento Europeu, por K. Bradley e A. Auersperger Matic, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 28 de Janeiro de 2010,

profere o presente

Acórdão

- ¹ Através da sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que o Grão-Ducado do Luxemburgo, não tendo adoptado todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar total e devido cumprimento aos artigos 4.º e 5.º 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), conjugados com os anexos II, A, pontos 1, 2, 5 e 6, e III, n.º 1, pontos 1 e 2, desta directiva, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da mesma directiva.

Quadro jurídico

Direito da União

2 Segundo o artigo 1.º da Directiva 91/676:

«A presente directiva tem por objectivo:

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

- impedir a propagação da referida poluição.»

3 O artigo 4.º da mesma directiva dispõe:

«1. A fim de assegurar um nível geral de protecção de todas as águas contra a poluição causada ou induzida por nitratos, os Estados-[M]embros 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-[M]embros 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.º A Comissão poderá, em função da informação recebida e se considerar necessário, apresentar propostas adequadas ao Conselho.»

4 O artigo 5.º da referida directiva prevê:

«1. Para efeitos da concretização dos objectivos 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-[M]embros 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-[M]embro 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-[M]embro 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-[M]embros no(s) código(s) de boa prática agrícola elaborado(s) nos termos do artigo 4.º, 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-[M]embros adoptarão, no âmbito dos programas de acção, medidas suplementares ou reforçarão as acções que considerarem necessárias. Ao seleccionarem estas medidas ou acções, os Estados-[M]embros deverão tomar em consideração a sua eficácia e os seus custos em relação aos de outras medidas preventivas possíveis.

6. Os Estados-[M]embros elaborarão e aplicarão programas de controlo adequados para avaliar a eficácia dos programas de acção estabelecidos por força do presente artigo.

Os Estados-[M]embros 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-[M]embros 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.»

5 Segundo o anexo II da Directiva 91/676, intitulado «Código(s) de boa prática agrícola»:

«A. Um código ou códigos de boa prática agrícola cujo objectivo 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 nos terrenos 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 pel[a] 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;
6. Métodos de aplicação de fertilizantes, incluindo a dose e a uniformidade do espalhamento, tanto dos fertilizantes químicos como do estrume animal, de forma a manter as perdas de nutrientes para a água a um nível aceitável.

[...]»

6. Nos termos do anexo III desta directiva, sob a epígrafe «Medidas a incluir nos programas de acção nos termos do n.º 4 da alínea a) do artigo 5.º»:

«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 depósito será eliminada de modo que não prejudique o ambiente;

[...]

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. [...]

[...]»

Direito nacional

- 7 O artigo 6.º do Regulamento grão-ducal de 24 de Novembro de 2000 relativo à utilização de fertilizantes azotados na agricultura (*Mémorial* A 2000, p. 2856, a seguir «regulamento grão-ducal»), sob a epígrafe «Proibições e restrições», tem a seguinte redacção:

«A. Proibições e restrições aplicáveis em todo o território:

1) É proibido proceder à aplicação de fertilizantes azotados

— em pousios descobertos;

- em pousios plurianuais;

- em pousios espontâneos;

- em terrenos gelados em profundidade que sejam susceptíveis de gerar escoamentos superficiais fora da zona de aplicação de fertilizantes antes do degelo;

- em terrenos saturados de água, inundados ou cobertos de neve designadamente quando a sua capacidade de absorção é excedida;

- a uma distância de menos de 50 metros de poços, captações e reservatórios de água potável para os fertilizantes orgânicos e de menos de 10 metros de poços e captações de água potável para os fertilizantes minerais azotados;

- a uma distância de menos de 10 metros dos cursos de água e dos planos de água para os fertilizantes orgânicos.

Para os fertilizantes minerais azotados, a aplicação deve ser feita de modo a dirigir-se em sentido oposto à margem do curso de água. É proibida a descarga de fertilizantes azotados nos cursos de água.

- 2) É proibido proceder à aplicação de estrume, de resíduos líquidos do estrume e de lamas de depuração líquidas durante o período de 15 de Outubro a 1 de Março nos terrenos não cobertos.

- 3) É proibido proceder à aplicação de fertilizantes de estrume, de resíduos líquidos do estrume e de lamas de depuração líquidas durante o período de 15 de Outubro a 15 de Fevereiro nos terrenos cobertos para além dos prados e pastagens. Os prados e pastagens objecto de aplicação de fertilizantes orgânicos durante o período de 15 de Outubro a 15 de Fevereiro não podem ser trabalhados antes de 15 de Fevereiro do ano em curso.

- 4) A quantidade total de estrume, de resíduos líquidos do estrume e de lamas de depuração líquidas durante o período de 1 de Setembro a 1 de Março não deve representar mais de 80 kg de azoto por hectare.

- 5) A aplicação de estrume, de resíduos líquidos do estrume e de lamas de depuração líquidas em terrenos inclinados deve ser realizada de modo a que não haja drenagem fora do âmbito de aplicação de fertilizantes, tendo em conta nomeadamente:
 - a natureza e o trabalho do terreno;

 - o sentido da implantação do revestimento vegetal;

 - as condições climáticas correspondentes aos períodos possíveis de aplicação de fertilizantes;

 - a natureza dos fertilizantes.

Nos terrenos de inclinação média superior a 8% e não cobertos de vegetação, a aplicação de fertilizantes de estrume, de resíduos líquidos do estrume e de lamas de depuração líquidas é proibida salvo se for seguida de incorporação com a máxima brevidade e o mais tardar 48 horas após a sua aplicação.

- 6) As aplicações de fertilizantes azotados só são permitidas para cobrir as necessidades fisiológicas dos vegetais se for limitada a perda de nutrientes e tendo em conta as disponibilidades de azoto presentes no solo.

A quantidade de fertilizantes orgânicos aplicados por ano e por hectare não deve representar mais de 170 kg de azoto, excepto para as culturas proteaginosas e as culturas puras de leguminosas para as quais o limite é de 85 kg de azoto.

A quantidade de fertilizantes minerais azotados aplicados por ano e por hectare não deve ultrapassar as quantidades de adubo azotado máximas tais como definidas na tabela reproduzida no anexo I, em função da natureza e do rendimento das culturas e tendo em conta as especificidades locais e as condições agroclimáticas do ano.

No caso de compostos de fertilizantes orgânicos e minerais, o adubo azotado mineral máximo deve ser reduzido em função da quantidade de fertilizantes orgânicos aplicados tendo em conta a natureza do fertilizante orgânico, o modo de aplicação de fertilizantes, o tipo de cultura e o período de aplicação de fertilizantes tais como descritos no guia de boas práticas agrícolas.

Caso o explorador agrícola não disponha de terrenos suficientes onde a aplicação de fertilizantes orgânicos seja permitida, deverá assegurar a disponibilidade de campos pertencentes a outros exploradores desde que tais campos sejam adequados à aplicação de fertilizantes.

B. Proibições e restrições especiais aplicáveis nas zonas de protecção das águas destinadas à alimentação humana

- 1) Nas zonas de protecção imediata, é proibida a aplicação de fertilizantes azotados.

- 2) Nas zonas de protecção intermédia e alargada, é proibido proceder à aplicação de fertilizantes
 - de estrume, de compostos e de lamas de depuração desidratadas durante o período de 1 de Agosto a 1 de Fevereiro. Nos terrenos cobertos, esta proibição vigora entre 1 de Outubro e 1 de Fevereiro.

 - de qualquer outro fertilizante orgânico durante o período de 1 de Agosto a 1 de Março. Nos terrenos cobertos, com excepção das culturas de trigo de Inverno, de tritcale de Inverno e de centeio de Inverno, esta proibição vigora entre 1 de Outubro e 1 de Março.

- 3) É proibido proceder à aplicação de fertilizantes orgânicos aquando da mudança de afectação de pastagens e de prados permanentes ou temporários ou de reposição de culturas puras de leguminosas.

- 4) A quantidade total de estrume, de resíduos líquidos do estrume, de lamas de depuração líquidas aplicada durante o período de 1 de Agosto a 1 de Outubro não deve representar mais de 80 kg de azoto por hectare.

- 5) Os terrenos cobertos objecto de aplicação de fertilizantes orgânicos durante o período de 1 de Agosto a 1 de Outubro não podem ser trabalhados antes de 1 de Dezembro do ano em curso.

- 6) A quantidade de fertilizantes orgânicos aplicada por ano e por hectare não deve representar mais de 130 kg de azoto, excepto para as culturas proteaginosas e as culturas puras de leguminosas nas quais a aplicação de fertilizantes orgânicos é proibida.

A quantidade de fertilizantes minerais azotados aplicados por ano e por hectare não deve exceder as quantidades de adubo azotado máximas tal como definidas na tabela reproduzida no anexo II em função da natureza e do rendimento das culturas e tendo em conta as especificidades locais e as condições agroclimáticas do ano.

No caso de compostos de fertilizantes orgânicos e minerais, o adubo azotado mineral máximo deve ser reduzido em função da quantidade de fertilizantes orgânicos aplicados tendo em conta a natureza do fertilizante orgânico, o modo de aplicação de fertilizantes, o tipo de cultura e o período de aplicação de fertilizantes tal como descritos no guia de boas práticas agrícolas.»

8 O artigo 7.º do regulamento grão-ducal, intitulado «Derrogações», dispõe:

«1) No caso de situação climática excepcional, os Ministros com a tutela da agricultura e do ambiente podem derrogar os períodos de proibição de aplicação de fertilizantes a que se refere o artigo 6.º e estabelecer as condições de aplicação de fertilizantes apropriados.

2) No caso de acontecimentos excepcionais que afectem uma exploração agrícola, os Ministros com a tutela da agricultura e do ambiente ou os seus representantes podem, sob pedido especial do explorador agrícola em causa, derrogar os períodos de proibição de aplicação de fertilizantes visados no artigo 6.º e estabelecer as condições e modalidades em que a aplicação de fertilizantes poderá ter lugar.»

9 O artigo 8.º do regulamento grão-ducal, sob a epígrafe «Armazenagem», estabelece:

«Os exploradores agrícolas devem dispor ou assegurar a disponibilidade de equipamentos apropriados que sirvam para a armazenagem e a aplicação de fertilizantes de estrume animal.

Os equipamentos novos ou a modernizar devem garantir a armazenagem de estrume e de resíduos líquidos do estrume por um período mínimo de seis meses consecutivos.»

Procedimento pré-contencioso

10 Considerando que os artigos 4.º e 5.º da Directiva 91/676, bem como os anexos II, A, pontos 1, 2, 5 e 6, e III, n.º 1, pontos 1 e 2, desta directiva, não foram correctamente transpostos pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, a Comissão intentou a acção por incumprimento prevista no artigo 226.º CE.

- 11 Depois de ter notificado este Estado-Membro para apresentar as suas observações, a Comissão, considerando que estas não eram satisfatórias relativamente aos elementos invocados, emitiu, em 27 de Junho de 2007, um parecer fundamentado em que convidava o Grão-Ducado do Luxemburgo a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento a esse parecer, no prazo de dois meses a contar da respectiva recepção.

- 12 O Grão-Ducado do Luxemburgo, por carta de 29 de Maio de 2008, defendeu a sua posição.

- 13 Nestas circunstâncias, a Comissão decidiu-se pela propositura da presente acção.

Quanto à acção

Quanto à admissibilidade da acção

Quanto à violação das regras relativas à determinação da língua do processo

- 14 O Grão-Ducado do Luxemburgo pede que o Tribunal de Justiça declare a acção da Comissão inadmissível por violação do artigo 29.º, n.ºs 2, alínea a), e 3, segundo parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, uma vez que aquela não

respeitou as regras relativas à determinação da língua do processo. Sublinha que a petição inicial foi apresentada em língua francesa enquanto língua do processo. Os anexos V e VII da petição foram, no entanto, redigidos em língua inglesa.

- 15 A Comissão defende, quanto a este ponto, que o artigo 29.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo consagra uma excepção, com base na qual pôde considerar que, dado o carácter volumoso do anexo V da petição, o facto de a petição apenas fazer referência aos dois anexos em causa uma única vez e de incluir uma tradução integral das passagens pertinentes destes anexos, não se afigurava indispensável fornecer uma tradução integral dos referidos anexos. A Comissão recorda que, seja como for, havia cumprido plenamente as disposições do artigo 29.º do Regulamento de Processo ao transmitir à Secretaria, na sequência de pedido nesse sentido, uma versão em língua francesa dos anexos em causa.
- 16 A este respeito, cumpre assinalar que, em conformidade com o artigo 29.º, n.ºs 2, alínea a), e 3, primeiro e segundo parágrafos, do Regulamento de Processo, a língua do presente processo é a francesa e, como tal, devendo as peças processuais e respectivos anexos ser apresentados nesta língua, os documentos redigidos noutra língua devem ser acompanhados de uma tradução em língua francesa.
- 17 Ora, no caso concreto, a petição inicial está redigida integralmente em língua francesa. Além disso, embora dois documentos em anexo à petição inicial hajam sido redigidos noutra língua, as passagens pertinentes dos mesmos foram traduzidas e inseridas na petição inicial.
- 18 Nestas circunstâncias, a acção não pode ser considerada inadmissível e a questão que se põe é apenas a de saber se os dois anexos em causa devem ser retirados do processo.

- 19 A este propósito, há que recordar que, segundo o artigo 29.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo, no caso de peças e documentos volumosos, as traduções podem limitar-se a extractos. De resto, o Tribunal de Justiça pode exigir, a qualquer momento, uma tradução mais completa ou integral, oficiosamente ou a pedido de uma das partes. Ora, no caso concreto, as traduções em língua francesa de ambos os anexos em causa foram fornecidas pela Comissão em conformidade com o pedido pela Secretaria do Tribunal de Justiça.
- 20 Como tal, não se justifica expurgar do processo os dois anexos em causa, apresentados numa língua diferente da do processo quando da propositura da presente acção, cuja tradução para a língua do processo foi levada a cabo, em momento posterior, em consonância com o artigo 29.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo.

Quanto à violação do princípio da força de caso julgado e do princípio *non bis in idem*

- 21 O Grão-Ducado do Luxemburgo defende que a acção é inadmissível por infringir o artigo 226.º CE, uma vez que viola o princípio da força de caso julgado e o princípio *non bis in idem*, no que diz respeito à primeira parte da primeira acusação e à terceira acusação. Alega que a primeira parte da primeira acusação, relativa à inexistência de proibição de aplicação de fertilizantes químicos, corresponde à primeira acusação formulada no processo que deu origem ao acórdão de 8 de Março de 2001, Comissão/Luxemburgo (C-266/00, Colect., p. I-2073), e que a terceira acusação, relativa às condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação, tinha sido igualmente formulada no âmbito do referido processo, de que constituía a segunda acusação. O Grão-Ducado do Luxemburgo entende que, se a Comissão considera que o mesmo não adoptou as medidas necessárias para dar execução ao referido acórdão, então deveria agir com base no artigo 228.º, n.º 2, CE, e não dar início a um novo processo com base no artigo 226.º CE.

- 22 A Comissão afirma que, ainda que o presente processo se inspire no que decorre do acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, abrange outra legislação nacional e acusações diferentes. No que diz respeito ao princípio *non bis in idem*, a Comissão defende que não se aplica ao presente processo, pois não se trata de um processo repressivo de natureza administrativa ou penal. Em sua opinião, admitindo que este princípio possa aplicar-se às acções por incumprimento, as suas condições de aplicação não se encontram preenchidas no caso concreto, tendo em conta que tal aplicação está sujeita a uma tripla condição, a saber, a identidade dos factos, a unidade do infractor e a unidade do interesse jurídico protegido.
- 23 Desde logo, note-se que a Comissão deu início ao presente processo com base no artigo 226.º CE. A questão da aplicabilidade do artigo 228.º CE só se põe se se revelar que as acusações invocadas neste processo são de facto e de direito idênticas às formuladas no processo que deu origem ao acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido.
- 24 Quanto ao princípio da força de caso julgado, é sustentado quer pelas partes quer pelos Estados-Membros que apresentaram observações e pelo Parlamento Europeu que este princípio é susceptível de se aplicar às acções por incumprimento.
- 25 No âmbito do presente processo, a questão que se coloca é a de saber se o princípio da força de caso julgado se opõe à propositura da presente acção pela Comissão em conformidade com o artigo 226.º CE dado o acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, proferido numa acção intentada nos termos deste mesmo preceito.

- 26 O Tribunal de Justiça recordou, por diversas vezes, a importância que reveste, tanto na ordem jurídica da União como nas ordens jurídicas nacionais, o princípio da força de caso julgado (acórdãos de 30 de Setembro de 2003, Köbler, C-224/01, Colect., p. I-10239, n.º 38; de 16 de Março de 2006, Kapferer, C-234/04, Colect., p. I-2585, n.º 20; e de 3 de Setembro de 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, Colect., p. I-7501, n.º 22).
- 27 Decorre da jurisprudência que este princípio é igualmente aplicável às acções por incumprimento e que a força de caso julgado abrange apenas os elementos de facto e de direito que foram efectiva ou necessariamente objecto da decisão jurisdicional em causa (acórdão de 12 de Junho de 2008, Comissão/Portugal, C-462/05, Colect., p. I-4183, n.º 23 e jurisprudência referida).
- 28 Sendo certo que quer a acção por incumprimento no processo que deu origem ao acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, quer o presente processo foram iniciados pela Comissão com base no artigo 226.º CE, há que analisar o quadro factual e jurídico destes dois processos por forma a apurar se existe, no essencial, uma identidade de facto e de direito entre ambos.
- 29 O exame das acusações suscitadas pela Comissão num processo que deu origem a um acórdão implica analisar o dispositivo deste à luz das conclusões e dos fundamentos que o sustentam.
- 30 Assim, no que respeita à primeira acusação no processo que deu origem ao acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, o dispositivo deste acórdão deve ser analisado à luz dos n.ºs 22 e 29 a 31 do mesmo acórdão. Decorre dos referidos números que, nesse processo, as obrigações que decorrem dos anexos II, A, ponto 4, e III, n.º 1, ponto 3, da Directiva 91/676 estavam em causa. Essas obrigações eram relativas, por um lado,

às condições de aplicação de fertilizantes químicos perto dos cursos de água e, por outro, ao estabelecimento de um equilíbrio entre as necessidades previsíveis de azoto das culturas e o azoto que lhes é fornecido, designadamente através de compostos azotados provenientes dos fertilizantes químicos.

- 31 Em contrapartida, a primeira parte da primeira acusação no presente processo radica no anexo II, A, ponto 1, da Directiva 91/676. Esta disposição prevê a obrigação de incluir, nos códigos de boa prática agrícola, os períodos durante os quais a aplicação de fertilizantes é inapropriada.
- 32 Quanto à segunda acusação no processo que deu origem ao acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, resulta do dispositivo deste acórdão, bem como dos seus n.ºs 23 e 33, que a Comissão censurou, com esta acusação, o Grão-Ducado do Luxemburgo pelo facto de só ter regulamentado as condições de aplicação de fertilizantes nos solos com forte inclinação quando os solos se encontram saturados de água, inundados, cobertos de neve mais de 24 horas ou gelados, quando havia que adoptar uma regulamentação independente das condições climáticas.
- 33 No entanto, com a terceira acusação suscitada no presente processo, a Comissão critica o facto de as disposições do regulamento grão-ducal relativas aos terrenos em inclinação respeitarem apenas aos fertilizantes orgânicos líquidos e o facto de não existir regulamentação sobre a aplicação de fertilizantes químicos em tais terrenos.
- 34 Importa, por conseguinte, observar que, tendo em conta o conteúdo, por um lado, da primeira e segunda acusações formuladas no processo que deu origem ao acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, e, por outro, da primeira parte da primeira acusação e da terceira acusação suscitadas pela Comissão no presente processo, não existe, no essencial, uma identidade de facto e de direito entre ambos os processos.

- 35 Nestas circunstâncias, ao intentar a presente acção, a Comissão não violou o princípio da força de caso julgado.
- 36 Quanto ao princípio *non bis in idem*, e ainda que se admita que este princípio é invocável no caso concreto, a sua aplicação está em todo o caso excluída no presente processo dada a inexistência de identidade de facto e de direito entre este e o processo que deu origem ao acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido.
- 37 Além disso, na falta de tal identidade entre ambos os processos, a questão da aplicabilidade do artigo 228.º CE não se coloca.
- 38 Resulta do que precede que a acção da Comissão é admissível.

Quanto ao mérito da acção

Argumentos das partes

- 39 Em apoio da sua acção, a Comissão suscita quatro acusações.
- 40 Com a primeira acusação, dividida em três partes, a Comissão censura o Grão-Ducado do Luxemburgo pelo facto de o regulamento grão-ducal que estabelece os períodos

durante os quais os fertilizantes não podem ser utilizados nos terrenos agrícolas não abranger os fertilizantes químicos, não prever um período de proibição absoluta para os prados e definir insuficientemente o âmbito das derrogações.

41 A Comissão, no contexto da primeira parte desta acusação, recorda que, por força do anexo II, A, ponto 1, da Directiva 91/676, a regulamentação nacional deverá incluir disposições que proibam, durante certos períodos, a aplicação de «fertilizantes», sem distinguir entre os fertilizantes orgânicos e químicos. Ora, em seu entender, os períodos de proibição da aplicação de fertilizantes previstos no artigo 6.º do regulamento grão-ducal só abrangem os fertilizantes orgânicos e não os fertilizantes químicos, sendo que nenhuma disposição da Directiva 91/676 prevê ou autoriza a exclusão dos fertilizantes químicos. A Comissão defende, por isso, que a regulamentação luxemburguesa não é compatível com a definição dada ao termo «fertilizante» no artigo 2.º, alínea e), desta directiva.

42 Com a segunda parte da primeira acusação, a Comissão indica que o regulamento grão-ducal não inclui qualquer disposição relativa aos períodos em que a aplicação de fertilizantes aos prados seja proibida, enquanto que o artigo 5.º e o anexo III, n.º 1, ponto 1, da Directiva 91/676 não permitem omitir nenhuma superfície agrícola. Acrescenta, apoiando-se em estudos científicos, por um lado, que os riscos de lixiviação dos nitratos no terreno no Outono e no Inverno são particularmente elevados, não apenas para as terras aráveis mas também para os prados, e, por outro, que as temperaturas médias luxemburguesas no final do Outono e no Inverno não são de molde a permitir uma absorção suficiente e a evitar os riscos consideráveis de lixiviação. Além disso, segundo a Comissão, a limitação prevista no artigo 6.º, A, ponto 4, do regulamento grão-ducal é insuficiente para evitar os riscos de poluição, uma vez que este regulamento não abrange os fertilizantes químicos, que não existe nenhum período de proibição estrita e que o limite de 80 kg de azoto por hectare representa cerca de metade do valor-limite anual autorizado no anexo III, n.º 2, da Directiva 91/676.

- 43 Quanto à terceira parte da primeira acusação, a Comissão considera que a regulamentação luxemburguesa deveria definir de maneira mais precisa os casos que podem dar lugar a uma derrogação da proibição de aplicação de fertilizantes em certos períodos do ano. Entende que o artigo 7.º do regulamento grão-ducal carece de precisão, ao estabelecer que, em caso de «situação climática excepcional» ou de «acontecimentos excepcionais que afetem uma exploração agrícola», o Ministro competente pode autorizar a aplicação de fertilizantes durante os períodos de proibição, mas este regulamento não define estes conceitos. A Comissão acrescenta que a proibição de aplicação de fertilizantes em certos períodos do ano é uma disposição essencial da Directiva 91/676, que esta não prevê uma tal derrogação e que a transposição clara e precisa desta directiva é indispensável por forma a satisfazer a exigência de segurança jurídica e a garantir a plena e total aplicação da referida directiva.
- 44 Com a segunda acusação, a Comissão alega que o regulamento grão-ducal só impõe uma capacidade mínima de armazenagem do estrume animal de seis meses para as novas instalações, mas não para as instalações existentes. Indica que, embora a Directiva 91/676 não proceda a qualquer distinção entre as instalações novas e as existentes, o regulamento grão-ducal prevê, no seu artigo 8.º, que os equipamentos novos ou a modernizar devem garantir a armazenagem de estrume e de resíduos líquidos do estrume por um período mínimo de seis meses consecutivos.
- 45 Com a sua terceira acusação, a Comissão recorda que, por força do anexo II, A, ponto 2, da Directiva 91/676, uma regulamentação nacional deve conter regras que abrangam «[a] aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação» e que o Tribunal de Justiça declarou que o anexo II, A, desta directiva visa todos os fertilizantes e não apenas aqueles que, como o estrume animal, são de origem orgânica (acórdão de 2 de Outubro de 2003, Comissão/Países Baixos, C-322/00, Colect., p. I-11267, n.º 134). Ora, o regulamento grão-ducal dispõe, no artigo 6.º, A, ponto 5, que, «[n]os terrenos de inclinação média superior a 8% e não cobertos de vegetação, a aplicação de fertilizantes de estrume, de resíduos líquidos do estrume e de lamas de depuração líquidas é proibida», sem estender esta proibição aos fertilizantes químicos.

- 46 Com a quarta acusação, a Comissão considera que as medidas tomadas pelo Grão-Ducado do Luxemburgo são insuficientes, atendendo a que, por força do anexo II, A, ponto 6, da Directiva 91/676, as regulamentações nacionais devem conter regras relativas aos «[m]étodos de aplicação de fertilizantes, incluindo a dose e a uniformidade do espalhamento, tanto dos fertilizantes químicos como do estrume animal, de forma a manter as perdas de nutrientes para a água a um nível aceitável». Todavia, em seu entender, a legislação luxemburguesa não inclui elementos relativos aos processos de aplicação de fertilizantes, designadamente no que diz respeito às técnicas que assegurem uma aplicação de fertilizantes uniforme e eficaz. A Comissão considera que o carácter moderno da agricultura luxemburguesa e o desempenho das máquinas agrícolas não são suficientes para demonstrar que a adopção de regras relativas aos métodos de aplicação de fertilizantes químicos e de estrume animal não é pertinente. A Directiva 91/676 não isenta os Estados-Membros de prever procedimentos de aplicação de fertilizantes mesmo que a sua agricultura seja desenvolvida.
- 47 O Grão-Ducado do Luxemburgo contesta o mérito da acção da Comissão unicamente na réplica.

Apreciação do Tribunal

- 48 No que respeita aos fundamentos de defesa quanto ao mérito invocados pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, importa sublinhar que, por força do artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, é proibido deduzir novos fundamentos no decurso da instância, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.

- 49 Ora, é pacífico que, no caso em apreço, os fundamentos de defesa quanto ao mérito aduzidos pela primeira vez na tréplica haviam sido apresentados, no essencial, na resposta do Grão-Ducado do Luxemburgo ao parecer fundamentado. Na sequência desta resposta, a Comissão intentou uma acção abandonando quatro das oito acusações aduzidas no parecer fundamentado e mantendo as demais quatro. Na contestação, o Grão-Ducado do Luxemburgo não tomou posição quanto à procedência da acção da Comissão nem concluiu pela respectiva improcedência, antes limitando a sua defesa à inadmissibilidade da referida acção.
- 50 Nestas circunstâncias, há que considerar intempestivos os pedidos que visam a improcedência da acção, bem como os fundamentos dos mesmos avançados pela primeira vez na tréplica, e, portanto, inadmissíveis (v., neste sentido, acórdão de 5 de Novembro de 2002, Comissão/Bélgica, C-471/98, Colect., p. I-9681, n.ºs 41 a 43).
- 51 Por conseguinte, basta analisar se o incumprimento é demonstrado com base apenas nas acusações da Comissão.
- 52 Quanto à primeira parte da primeira acusação, cumpre recordar que o anexo II, A, ponto 1, da Directiva 91/676 prevê a obrigação de incluir, nos códigos de boa prática agrícola, os períodos em que a aplicação de fertilizantes aos solos não é apropriada.
- 53 Cumpre também recordar que, por um lado, o artigo 2.º, alínea e), desta directiva define o «[f]ertilizante» como qualquer substância que contenha um ou mais compostos azotados, utilizada no solo para favorecer o crescimento da vegetação, incluindo o estrume animal. Por outro lado, o artigo 2.º, alínea f), da mesma directiva define o

«[f]ertilizante químico» como qualquer fertilizante fabricado industrialmente. Daqui decorre que o termo «fertilizante» abrange, na acepção da Directiva 91/676, os fertilizantes químicos.

- 54 Nestas condições, uma vez que a Directiva 91/676 obriga os Estados-Membros, sem prever qualquer derrogação, a estabelecer períodos de proibição de aplicação de qualquer tipo de fertilizantes, há que declarar que o Grão-Ducado do Luxemburgo não deu cumprimento a esta obrigação no que respeita aos fertilizantes químicos.
- 55 Quanto à segunda parte da primeira acusação, há que concluir, desde já, que as disposições da regulamentação luxemburguesa relativas aos períodos durante os quais é proibida a aplicação de determinados tipos de fertilizantes não se aplicam aos prados, uma vez que nenhuma derrogação se encontra expressamente prevista na Directiva 91/676 para este tipo de superfície.
- 56 Em qualquer caso, mesmo admitindo que os prados absorvem uma quantidade considerável de azoto, tal circunstância não poderia justificar a autorização de aplicar, como previsto no artigo 6.º, A, ponto 4, do regulamento grão-ducal, uma quantidade total de estrume, de resíduos líquidos do estrume e de lamas de depuração líquidas que podia atingir 80 kg de azoto por hectare entre 1 de Setembro e 1 de Março. Como referiu a advogada-geral no n.º 93 das suas conclusões, esta última quantidade é excessiva, sendo certo que o anexo III, n.º 2, da Directiva 91/676 permite a aplicação de 170 kg de azoto durante todo o ano. Ora, autorizar cerca de metade desta última quantidade no decurso do semestre invernal implicaria que a vegetação absorva e transforme durante esse período quase tanto azoto como durante o semestre estival. De resto, enquanto o limite máximo constante do anexo III, n.º 2, desta directiva é aplicável à quantidade de azoto proveniente da aplicação de fertilizantes de todo o estrume animal, já o previsto no artigo 6.º, A, ponto 4, do regulamento grão-ducal só respeita à quantidade de azoto proveniente exclusivamente da aplicação de estrume, de resíduos líquidos do estrume e de lamas de depuração líquidas.

- 57 Quanto à terceira parte da primeira acusação, a Comissão defende, com razão, que a proibição de aplicação de fertilizantes em certos períodos do ano é uma disposição essencial da Directiva 91/676 e que esta não prevê derrogações.
- 58 Ora, o artigo 7.º do regulamento grão-ducal permite aos Ministros competentes, em caso de situação climática excepcional ou de acontecimentos excepcionais que afectem uma exploração agrícola, derrogar os períodos de proibição de aplicação de fertilizantes.
- 59 Mesmo admitindo que um Estado-Membro possa prever, no seu direito interno, derrogações aos períodos de proibição de aplicação de fertilizantes, em caso de situação climática excepcional ou de acontecimentos excepcionais que afectem uma exploração agrícola, estas derrogações devem, em qualquer caso, ser suficientemente delimitadas na regulamentação que transpõe a Directiva 91/676.
- 60 Ora, uma regulamentação nacional que atribua um poder discricionário aos Ministros competentes quanto ao destino a dar aos pedidos individuais de tais derrogações não satisfaz tal exigência.
- 61 No que diz respeito à capacidade de armazenagem visada pela segunda acusação da Comissão, note-se que a única disposição determinante a este respeito consta do anexo III, n.º 1, ponto 2, da Directiva 91/676.
- 62 Segundo esta disposição, os programas de acção incluem regras relativas à capacidade dos depósitos de estrume animal, que 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.

- 63 A única derrogação prevista nesta mesma disposição respeita à situação em que pode ser demonstrado que o volume de estrume animal que excede a capacidade de armazenagem real será eliminado de modo que não prejudique o ambiente.
- 64 Ora, o artigo 8.º do regulamento grão-ducal não contém tal condição.
- 65 Nestas circunstâncias, há que declarar que o regulamento grão-ducal, não tendo previsto a obrigação constante do anexo III, n.º 1, ponto 2, da Directiva 91/676 quanto às instalações existentes que não foram objecto de modernização, não dá cumprimento à directiva.
- 66 Tratando-se da terceira acusação da Comissão, note-se que, nos termos do anexo II, A, ponto 2, da Directiva 91/676, os códigos de boa prática agrícola devem conter regras que abranjam a aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação, desde que este elemento seja relevante.
- 67 O Tribunal de Justiça já declarou que o anexo II, A, da Directiva 91/676 visa todos os fertilizantes e não apenas aqueles que são de origem orgânica (acórdão Comissão/ Países Baixos, já referido, n.º 134).
- 68 Ora, o artigo 6.º, A, ponto 5, do regulamento grão-ducal só proíbe a aplicação de estrume, de resíduos líquidos do estrume e de lamas de depuração líquidas, que são fertilizantes orgânicos, mas não consagra qualquer disposição relativa à aplicação de fertilizantes químicos.

69 Há que declarar, por conseguinte, que a Directiva 91/676 não foi correctamente transposta pelo Grão-Ducado do Luxemburgo nesta matéria.

70 Quanto à quarta acusação da Comissão, sublinhe-se que o anexo II, A, ponto 6, da Directiva 91/676 prevê que os códigos de boa prática agrícola deverão incluir disposições que abranjam os métodos de aplicação de fertilizantes, incluindo a dose e a uniformidade do espalhamento, tanto dos fertilizantes químicos como do estrume animal, de forma a manter as perdas de nutrientes para a água a um nível aceitável, na medida em que forem relevantes.

71 Uma vez que não existem semelhantes disposições no Grão-Ducado do Luxemburgo, conclui-se que esta norma foi violada.

72 Consequentemente, considera-se que o incumprimento é demonstrado apenas com base nas acusações da Comissão.

73 Nestas circunstâncias, há que declarar que o Grão-Ducado do Luxemburgo, não tendo adoptado todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 4.º e 5.º da Directiva 91/676, lidos em conjugação com os anexos II, A, pontos 1, 2, 5 e 6, e III, n.º 1, pontos 1 e 2, desta directiva, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da mesma directiva.

Quanto às despesas

- ⁷⁴ Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 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 do Grão-Ducado do Luxemburgo e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

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

- 1) **O Grão-Ducado do Luxemburgo, não tendo adoptado todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 4.º e 5.º 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, lidos em conjugação com os anexos II, A, pontos 1, 2, 5 e 6, e III, n.º 1, pontos 1 e 2, desta directiva, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da mesma directiva.**

- 2) **O Grão-Ducado do Luxemburgo é condenado nas despesas.**

Assinaturas