CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 28 de Outubro de 1999 *

1. Com a presente acção, a Comissão solicita ao Tribunal de Justiça que condene o Reino da Bélgica por não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.° da Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares [1] (a seguir «directiva»), e do artigo 189.° do Tratado CE (actual artigo 249.° CE).

I — A Directiva 76/160

2. Nos termos do seu primeiro considerando, a directiva tem como objectivo a protecção do ambiente e da saúde pública mediante a redução da poluição das águas balneares e a sua protecção contra uma degradação posterior.

3. Segundo o seu artigo 1.°, a directiva «é relativa à qualidade das águas balneares, com excepção das águas destinadas a usos terapêuticos e das águas de piscinas.» Para os efeitos da directiva, entende-se por «águas balneares», as águas, no seu total ou em parte, doces, correntes ou estagnadas, assim como a água do mar nas quais a prática de banhos é expressamente autorizada ou não é proibida pelas autoridades de cada Estado-Membro e é habitualmente praticada por um número considerável de banhistas. Segundo este mesmo artigo, «zona balnear» é o local onde se situam as águas balneares e «época balnear» é o período durante o qual se prevê uma afluência importante de banhistas, tendo em conta os usos locais, incluindo eventuais disposições locais respeitantes à prática de banhos, bem como as condições meteorológicas.

4. O artigo 3.° da directiva impõe aos Estados-Membros a obrigação de fixarem, para todas as zonas balneares ou para cada uma delas, os valores aplicáveis às águas balneares no que respeita aos parâmetros físico-químicos e microbiológicos indicados no anexo da directiva, valores esses que não podem ser menos rigorosos que os indicados no referido anexo.

5. Segundo o artigo 4.° da directiva, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para que a qualidade das águas balneares satisfaça os valores-limite fixados

* Língua original: espanhol.

1 — JO 1976, L 31, p. 1; EE 15 F1 p. 133.

nos termos do artigo 3.° no prazo de dez anos após a notificação da directiva. No que se refere ao Reino da Bélgica, esse prazo expirou em Dezembro de 1985.

6. O artigo 5.°, n.° 1, da directiva dispõe:

«1. Para aplicação do artigo 4.°, as águas balneares serão declaradas em conformidade com os parâmetros que se lhes referem:

se as amostras destas águas, recolhidas com a frequência prevista no anexo, num mesmo local, mostrarem que as águas estão conformes aos valores dos parâmetros respeitantes à qualidade das águas em questão em:

— 95% das amostras, no caso dos parâmetros conformes aos especificados na coluna I do anexo,

— 90% das amostras nos outros casos, excepto para os parâmetros 'coliformes totais' e 'coliformes fecais', para os quais a percentagem das amostras pode ser de 80%,

e se, para os 5%, 10% ou 20% das amostras que, segundo o caso, não estão conformes:

— a água não se afastar de mais de 50% do valor dos parâmetros em questão, com excepção dos parâmetros microbiológicos, o pH e o oxigénio dissolvido,

— as amostras de água recolhidas consecutivamente, com uma frequência estatística adequada, não se afastarem dos valores dos parâmetros correspondentes.

...»

7. O artigo 8.° da directiva prevê as seguintes derrogações:

«a) Para certos parâmetros assinalados com (O) no anexo, devido a circunstâncias meteorológicas ou geográficas excepcionais;

b) Quando as águas balneares estejam sujeitas a um enriquecimento natural em determinadas substâncias que faça com que sejam excedidos os limites fixados no anexo I.

...

Quando um Estado-Membro recorre a uma derrogação, deve imediatamente informar desse facto a Comissão, especificando os motivos e os prazos.»

8. Segundo a nova redacção do artigo 13.° da directiva [2], os Estados-Membros estão obrigados a enviar em cada ano à Comissão um relatório sobre as águas balneares e sobre as suas características mais significativas.

II — Factos

9. Depois de examinar o relatório sobre a qualidade das águas balneares no Reino da Bélgica para os anos 1983 a 1986, a Comissão enviou uma primeira comunicação por escrito às autoridades belgas, com data de 8 de Outubro de 1987, na qual se indicavam diversas infracções à directiva, nomeadamente a superação dos valores-limite, a exclusão de certas zonas balneares e a frequência insuficiente das análises. As autoridades belgas, por intermédio da sua Representação Permanente nas Comunidades Europeias, responderam em 11 de Fevereiro de 1988, fornecendo elementos sobre as diferentes questões colocadas pela Comissão.

10. Mediante carta de 21 de Junho de 1988, a Comissão informou o Reino da Bélgica de que tinha recebido uma queixa relativa ao facto de não terem sido tomadas em consideração, para efeitos da directiva, numerosas zonas balneares nos rios da região da Valónia nas quais, segundo o autor da queixa, se praticava o banho e cujas águas não satisfaziam os parâmetros da directiva. O representante permanente do Reino da Bélgica respondeu a esta carta em 6 de Outubro de 1988, informando que a aplicação de várias directivas, entre as quais a directiva sobre a qualidade das águas balneares, se encontrava atrasada devido a dificuldades práticas criadas pela regionalização das administrações.

11. Em 25 de Setembro de 1989, a Comissão remeteu ao Reino da Bélgica uma notificação escrita para cumprimento relativa à aplicação incorrecta da directiva [3].

12. O Governo belga respondeu em 4 de Janeiro de 1990 à notificação escrita, negando que a directiva tenha sido aplicada incorrectamente e acrescentando que tinham sido adoptadas diversas medidas para melhorar a qualidade das águas balneares no país.

13. Em 14 de Novembro de 1995, a Comissão enviou ao Governo belga uma comunicação escrita em que se mostrava

2 — Inicialmente, o artigo 13.° da directiva impunha aos Estados-Membros a obrigação de enviarem «regularmente» à Comissão um relatório sobre as águas balneares. No entanto, este artigo foi alterado pela Directiva 91/692/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1991, relativa à normalização e à racionalização dos relatórios sobre a aplicação de determinadas directivas respeitantes ao ambiente (JO L 377, p. 48), passando a obrigação de apresentar o relatório a ser anual.

3 — Os motivos eram os seguintes:
a) não conformidade da legislação belga com a directiva;
b) número insuficiente de zonas balneares de água doce submetidas a controlo, nomeadamente na região da Valónia; e
c) superação, nas águas submetidas a controlo, dos valores-limite fixados na directiva.

disposta a arquivar a acção por incumprimento, na condição de as autoridades belgas lhe transmitirem uma informação completa e detalhada sobre os planos de saneamento para as zonas balneares em que tinham sido excedidos os valores-limite fixados na directiva. As autoridades belgas transmitiram diversas informações, nos dias 31 de Janeiro de 1996, para a região da Flandres e 13 de Março do mesmo ano, para a região da Valónia.

14. Em 27 de Dezembro de 1996, a Comissão dirigiu ao Reino da Bélgica um parecer fundamentado com base no artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), indicando-lhe que não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam em virtude da directiva. Em primeiro lugar, a Comissão assinalava que numerosas zonas balneares interiores não obedeciam aos parâmetros da directiva. Em segundo lugar, considerava insuficientes as informações fornecidas sobre os planos de saneamento das águas balneares interiores, tanto na Flandres como na Valónia. Em terceiro lugar, refutava o argumento de que, no Verão, os cursos de água na região da Valónia não tinham um débito de água suficiente para a prática de banhos. Por último, a Comissão observava que, salvo nalgum caso isolado mencionado nos relatórios sobre a qualidade das águas balneares, as autoridades competentes não tinham feito uso da possibilidade de proibir a prática de banhos nas águas que não respeitavam os parâmetros fixados na directiva.

15. Depois de ter recebido a resposta ao parecer fundamentado, em 12 de Fevereiro de 1997 para a região de Bruxelas, em 6 de Março de 1997 para a Flandres e em 1 de Julho de 1997 para a Valónia, e por considerar que não davam resposta satisfatória às suas acusações, a Comissão decidiu propor a presente acção por incumprimento.

III — Fundamentos do recurso

16. A Comissão considera que o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em virtude da directiva, a) ao ter reduzido o seu âmbito, b) ao não ter adoptado as medidas necessárias para que a qualidade das águas balneares satisfaça os valores-limite fixados nas suas disposições e c) ao não ter alcançado os resultados exigidos pela directiva. Procederei, em seguida, à análise de cada um destes fundamentos.

a) *O Reino da Bélgica reduziu o âmbito da directiva*

17. O primeiro fundamento refere-se às zonas balneares da Valónia. A Comissão alega que as autoridades belgas reduziram o âmbito da directiva, ao excluir dos seus relatórios anuais numerosas zonas balneares em águas interiores que anteriormente figuravam nos referidos relatórios (a seguir

«zonas controvertidas»), sem apresentar razões válidas a esse respeito.

18. Por seu lado, as autoridades belgas afirmam que as únicas «zonas balneares» interiores na região da Valónia, para efeitos da directiva, são as dez zonas incluídas no relatório de 1996[4]. A prática de banhos está expressamente autorizada nestas zonas que apresentam, em geral, uma boa qualidade bacteriológica. De cada vez que as amostras recolhidas nas referidas zonas indicam que foram ultrapassados os valores previstos na directiva, a prática de banhos é proibida, de maneira que a zona afectada fica excluída, a título provisório ou definitivo, do âmbito da regulamentação.

No que diz respeito às zonas controvertidas, as autoridades belgas assinalam que, durante algum tempo, a qualidade das suas águas foi objecto de controlo, tendo os resultados sido enviados à Comissão entre 1992 e 1996. Recordam, no entanto, que, no seu relatório correspondente a 1991, tinham advertido a Comissão de que, além das zonas balneares na acepção da directiva, a região da Valónia tinha procedido a um controlo bacteriológico de vinte e oito zonas que careciam de infra-estruturas para a prática de banhos e em que a presença de banhistas era muito reduzida ou mesmo nula. Ainda segundo as autoridades belgas, os controlos efectuados posteriormente confirmaram que a prática de banhos nessas zonas era muito reduzida ou inexistente, pelo que essas zonas não podiam ser consideradas «zonas balneares» na acepção da directiva, uma vez que nem a prática de banhos estava expressamente autorizada nem, quando não estava proibida, era exercida por um número significativo de banhistas, razão pela qual deixaram de ser incluídas no relatório anual enviado à Comissão.

19. Para analisar este fundamento é necessário determinar se as zonas controvertidas devem ser consideradas zonas balneares para efeitos da directiva e, em caso afirmativo, se as autoridades belgas podiam decidir excluí-las do âmbito de aplicação da directiva.

20. No que se refere à primeira questão, as autoridades belgas explicaram, na sua resposta ao parecer fundamentado, que se tinham efectuado controlos nessas zonas porque os inspectores sanitários (antes da federalização da Bélgica em 1980 e 1988), os órgãos descentralizados da administração ou os municípios as tinham classificado como potenciais zonas balneares. Segundo as autoridades belgas, é provável que muitos municípios tenham atribuído a classificação de zona balnear sem terem em conta a qualidade das águas ou o número real de banhistas, com vista a promover o desenvolvimento da economia local.

21. Em minha opinião, as autoridades belgas não podem pretender que as zonas controvertidas não são zonas balneares para efeitos da directiva quando, durante anos, têm vindo a submeter as suas águas

4 — Cinco delas foram classificadas como zonas balneares por Decreto do Governo regional valão de 25 de Outubro de 1990 (a praia de Reniport en Lasne, o lago de Robertville en Waimes, o lago de Butgenbach, o vale de Rabais e o lago de Claire Fontaine em Chapelle-lez-Hairmont) e as outras cinco foram propostas para receber a referida classificação oficial (o rio Sermois en Herbeumont, a represa do Centro Desportivo de Saint-Léger, a represa do Complexo Desportivo de Libramont, o lago de Cherapont e o lago de Ry jaune).

aos controlos previstos na directiva, enviando os resultados à Comissão para publicação nos seus relatórios anuais sobre a qualidade das águas balneares em todos os Estados-Membros. O facto de a directiva se aplicar a essas zonas, a instância dos inspectores sanitários, dos órgãos descentralizados da administração ou dos municípios, apenas confirma esta apreciação, já que são precisamente eles quem tem um conhecimento mais directo das características próprias de cada zona. Além disso, quero salientar que a classificação de «zona balnear potencial» não encontra qualquer base jurídica na directiva.

22. Na sua acção, a Comissão chama a atenção para o facto de, num folheto publicitário sobre as zonas de campismo publicado em 1998 pela região da Valónia, se indicar a existência de águas balneares em, pelo menos, dezasseis das zonas controvertidas. As autoridades belgas contrapõem que, tal como vem assinalado no folheto, a responsabilidade por essas informações cabe exclusivamente aos proprietários das zonas de campismo e não à região da Valónia. Afirmam que essa menção no folheto se deve apenas ao interesse dos proprietários das zonas de campismo em tornar os seus estabelecimentos mais atractivos, o que não quer dizer que a prática de banhos seja possível nessas zonas ou que seja praticada por um número importante de banhistas.

23. Em meu entender, a resposta das autoridades belgas é de todo insuficiente. O objectivo da directiva exige que as autoridades nacionais intervenham nos casos em que os turistas sejam atraídos a uma zona determinada com o argumento de que existem águas balneares, o que acontece *a fortiori* se, como no presente caso, os inspectores sanitários, os órgãos descentralizados da administração ou os próprios municípios afirmam que se trata de zonas balneares.

24. Por conseguinte, considero que as zonas controvertidas devem ser consideradas zonas balneares para efeitos da directiva.

25. Seguidamente, é necessário determinar se as autoridades belgas podiam excluir essas zonas do âmbito da directiva, ao constatarem que não eram utilizadas por um número importante de banhistas.

26. A este respeito, parece-me oportuno recordar o acórdão de 28 de Fevereiro de 1991 [5], em que o Tribunal de Justiça teve que pronunciar-se sobre a questão de saber se os Estados-Membros estavam autorizados a reduzir a superfície de uma zona de protecção especial para a conservação de espécies de aves protegidas [6]. Depois de salientar que a redução da superfície de um espaço protegido não estava expressamente contemplada pelas disposições da directiva, o Tribunal de Justiça declarou: «Embora seja certo que os Estados-Membros gozam, em conformidade com o artigo 4.°, n.° 1, da directiva, de uma certa margem de apreciação na escolha dos territórios mais

5 — Comissão/Alemanha (C-57/89, Colect., p. I-883).

6 — Tratava-se, naquele caso, da aplicação da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125.)

apropriados para uma classificação em zonas de protecção especial, eles não podem, em contrapartida, dispor da mesma margem de apreciação, no âmbito do artigo 4.°, n.° 4, da directiva, quando modificam ou reduzem a superfície de tais zonas, uma vez que foram eles próprios a reconhecer, nas suas declarações, que se encontram reunidas nessas zonas as condições de vida mais adequadas para as espécies enumeradas no anexo I da directiva. Se assim não fosse, os Estados-Membros poderiam unilateralmente eximir-se às obrigações que lhes são impostas pelo artigo 4.°, n.° 4, da directiva, no que respeita às zonas de protecção especial» [7].

27. Considero, no entanto, que entre a directiva relativa à conservação das aves selvagens e a directiva sobre a qualidade das águas balneares existe uma diferença fundamental. Na primeira, os Estados-Membros devem definir o seu âmbito de aplicação territorial mediante a designação formal de determinadas zonas como zonas de protecção especial. Na falta de tal designação, a directiva não se aplica a uma zona determinada.

Inversamente, na directiva sobre a qualidade das águas balneares, tal como assinou o advogado-geral C. O. Lenz [8], «não se trata de uma designação que possa ser constitutiva da aplicabilidade da directiva». Ou seja, a directiva aplica-se a todas as zonas que correspondam à definição do seu artigo 1.°, sendo portanto irrelevante que o Estado-Membro as designe ou não expressamente como tais.

28. No processo C-92/96 [9], referindo-se à directiva sobre a qualidade das águas balneares, o Governo espanhol alegou em sua defesa que muitas zonas balneares tinham deixado de ser utilizadas devido a modificações dos comportamentos sociais, preferindo os banhistas utilizar as piscinas municipais ou privadas, pelo que já não eram zonas balneares para efeitos da directiva.

Nas conclusões apresentadas naquele caso, o advogado-geral C. O. Lenz salientou que, frequentemente, a redução do número de banhistas se deve, precisamente, à diminuição da qualidade das águas. Afirmava que, se em tais circunstâncias fosse permitido que esse facto pudesse levar a que um Estado-Membro já não tivesse que assegurar a conformidade dessas águas com os valores-limite fixados, o sentido e o objectivo da directiva seriam consequentemente afectados. No entanto, acrescentou que «... é perfeitamente possível que se produzam modificações de comportamento... em relação às águas balneares. Se, por exemplo, uma água balnear é abandonada pelos utentes por razões definidas — entre as quais não se encontra a poluição-, um Estado-Membro deve poder deixar de classificar essa água como 'água balnear' na

7 — *Ibidem*, n.° 20.

8 — Conclusões apresentadas no processo Comissão/Reino Unido (acórdão de 14 de Julho de 1993, C-56/90, p. I-4109, n.° 34).

9 — Acórdão de 12 de Fevereiro de 1998, Comissão/Espanha (Colect., p. I-505).

acepção da directiva. Todavia, considero que essa possibilidade dever ser analisada caso a caso e deve ser provada, sendo caso disso, pelo Estado-Membro em causa. Para tal não bastam afirmações mais ou menos gerais, do tipo das efectuadas pelo Governo espanhol no caso vertente» [10].

29. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça, sem se pronunciar expressamente sobre a possibilidade de os Estados-Membros excluírem determinadas zonas do âmbito da directiva, rejeitou o argumento do Governo espanhol, salientando que a modificação de comportamentos sociais não fazia parte das excepções previstas pela directiva.

30. Por minha parte, partilho o ponto de vista do advogado-geral C. O. Lenz. Desde o momento em que a aplicabilidade da directiva a uma zona não resulta de uma declaração expressa dos Estados-Membros, mas da concorrência dos critérios fixados no seu artigo 1.°, ou seja, que a prática de banhos esteja expressamente autorizada ou que, sem estar proibida, seja habitualmente praticada por um número importante de banhistas, uma alteração das circunstâncias objectivas numa zona determinada pode justificar que deixe de se aplicar a directiva, com duas condições: que o Estado-Membro demonstre que houve uma alteração das circunstâncias objectivas e que a razão dessa modificação não seja uma diminuição da qualidade das águas.

10 — Conclusões apresentadas no acórdão Comissão/Espanha, referido na nota 9, n.° 40.

31. Voltando ao caso *sub judice*, as autoridades belgas pretendem justificar a exclusão das zonas controvertidas afirmando que, nelas, não se verifica habitualmente ou de todo a prática do banho, pelas seguintes razões: profundidade insuficiente da água, inexistência de infra-estruturas balneares, prática de canoagem e más condições meteorológicas.

32. Antes de examinar estas razões em detalhe, parece-me importante salientar que as autoridades belgas não alegam que *todas* elas ocorrem em *todas* as zonas controvertidas. No entanto, não indicam, como penso que o deveriam ter feito para a Comissão poder analisar a regularidade da decisão de as excluir, as razões que concorrem em cada uma das zonas.

33. No que se refere à pouca profundidade da água, as autoridades belgas afirmam que o facto de o n.° 11 do anexo da directiva estabelecer como valor imperativo que a água seja transparente até pelo menos um metro de profundidade, é um indício de que apenas as zonas balneares em que a profundidade da água seja superior a um metro estão abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva. Em meu entender, esta alegação é destituída de fundamento. Parece evidente que o que exige a directiva em qualquer zona balnear é que, nas águas profundas, a transparência seja de pelo menos um metro e, nas águas em que a profundidade seja inferior a um metro, a transparência seja total, isto é, que seja possível ver o fundo. Aliás, como acertadamente assinala a Comissão, são precisamente as águas com menos de um metro de profundidade as que, por razões evidentes,

podem atrair sectores específicos da população, como as pessoas idosas e as crianças.

34. No que respeita à segunda alegação, com base na inexistência de infra-estruturas para a prática de banhos, as autoridades belgas limitam-se a enunciá-las na sua contestação, sem apresentar qualquer precisão. Em contrapartida, pode encontrar-se alguma explicação na resposta ao parecer fundamentado, em que se indica que, na maioria dessas zonas, as margens não estão em condições, o que limita o número de pessoas que a elas podem aceder. E acrescenta-se que a inexistência de instalações como quiosques de venda de bebidas, cabinas de balneários ou instalações sanitárias, torna essas zonas pouco atractivas para os banhistas.

Quero, antes do mais, salientar que, ao indicar na resposta ao parecer fundamentado que na maioria dessas zonas não existem infra-estruturas para a prática de banhos, as autoridades belgas reconhecem de forma implícita que tais infra-estruturas existem em certas zonas. Segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, essas zonas devem ser consideradas, em princípio, zonas balneares para efeitos da directiva, já que a existência dessas infra-estruturas constitui um indício de que a zona balnear é frequentada por um número importante de banhistas cuja saúde é necessário proteger [11]. Penso, além disso, que, como assinala a Comissão, a falta de infra-estruturas não exclui nem impede que uma zona balnear possa ser considerada como tal se é frequentada por banhistas.

11 — Acórdão Comissão/Alemanha, referido na nota 8, n.º 34.

35. No que se refere a prática de canoagem, e na falta de maiores precisões das autoridades belgas, considero que, ao invés de outras actividades aquáticas como a motonáutica, dificilmente pode constituir uma razão para excluir a prática de banhos numa zona determinada. Para que assim fosse, essa prática deveria efectuar-se de forma irresponsável, maciça e constante.

36. Por último, relativamente às condições climatéricas adversas, as autoridades belgas afirmam na sua resposta ao parecer fundamentado que, regra geral, os verões na Bélgica são muito chuvosos, o que reduz drasticamente o número de dias propícios à prática de banhos. Esta alegação também é destituída de fundamento, pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar, devo assinalar que a directiva não estabelece como requisito da sua aplicabilidade que a prática de banhos seja possível num determinado número de dias. Lembrarei aqui que, no seu artigo 1.º, a directiva define «época balnear» como «o período durante o qual se prevê uma afluência importante de banhistas, tendo em conta os usos locais, incluindo eventuais disposições locais respeitantes à prática de banhos, bem como às condições meteorológicas.» Deduz-se desta definição que os Estados-Membros podem ter em conta, e têm, as condições meteorológicas para estabelecer o calendário da época balnear, mas não para considerar que a directiva não se aplica a uma zona balnear.

É certo que o artigo 8.° da directiva dispõe que, no caso de condições geográficas ou meteorológicas excepcionais, pode aceitar-se que as águas balneares não satisfaçam determinados parâmetros físico-químicos [12]. No entanto, esse mesmo artigo estabelece a obrigação de o Estado-Membro informar imediatamente a Comissão desse facto, especificando os motivos e os prazos. Dos autos não resulta que as autoridades belgas tenham cumprido esta obrigação. Além disso, esta excepção, que deve ser interpretada de forma restritiva [13], apenas permite que sejam superados temporariamente os valores previstos para determinados parâmetros e não que se excluam as zonas balneares do âmbito de aplicação da directiva.

Acrescentarei outras duas razões pelas quais este argumento das autoridades belgas me parece insuficiente. A primeira é que não explicam por que motivo as más condições climatéricas afectam de modo diverso as zonas controvertidas e as dez zonas balneares reconhecidas na região da Valónia. A segunda radica no facto de outros países da União Europeia terem ou estarem sujeitos a um clima semelhante ao da Bélgica e, apesar disso, contarem com um elevado número de zonas balneares [14].

37. Na sua contestação, as autoridades belgas fazem referência a certos elementos contidos na proposta de directiva [15], que não foram incluídos no texto final, a fim de demonstrar que as zonas controvertidas estão excluídas do seu âmbito de aplicação [16].

38. Esses elementos são irrelevantes para resolver o presente caso. No que se refere, em particular, à afirmação contida na proposta de directiva segundo a qual «será dada uma particular atenção às zonas em que a densidade de banhistas exceda a média de 10.000 pessoas por km. linear de praia litoral ou fluvial», não quero deixar de chamar a atenção para o seguinte: em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça já declarou que o facto de o número de banhistas se situar abaixo de um certo limiar não permite excluir uma zona balnear do âmbito de aplicação da directiva [17]. Em segundo lugar, o facto de uma zona não exigir uma atenção particular não quer dizer que fique excluída do âmbito de aplicação da directiva. E, por último, como salienta a Comissão, se fosse exigido esse número mínimo de banhistas, provavelmente a directiva não se aplicaria a qualquer zona balnear da Bélgica. Aliás, como o

12 — Concretamente, o pH, a coloração e a transparência.

13 — Acórdão Comissão/Espanha, referido na nota 9, n.° 31.

14 — Por exemplo, em números de 1997, e no que se refere unicamente às zonas balneares interiores (excluindo, portanto, as marítimas), a Dinamarca tinha 112, a Irlanda, 9, os Países Baixos, 500, e o Grão-Ducado do Luxemburgo, 20.

15 — Documento COM(74) 2255 final de 3 de Fevereiro de 1975.

16 — Esses elementos são:
- «A directiva refere-se apenas às zonas onde é autorizada ou tolerada a prática de banhos. Nos lugares não autorizados os banhistas praticam o banho por sua própria conta e risco.
- Dar-se-á particular atenção às zonas em que a densidade de banhistas supere a média de 10.000 pessoas por km linear de praia litoral ou fluvial.
- O risco para a saúde é proporcional ao tempo de permanência na água e varia consideravelmente em função da temperatura do ar e, portanto, da água. Por isso, a directiva prevê, para a água do mar, que constitui o lugar preferido para a prática de banhos, requisitos menos estritos para as regiões em que a temperatura normalmente baixa da água (menos de 20°C) limita a duração do banho por comparação com outras regiões em que é possível tomar banho durante todo o dia.
- A imersão prolongada de todo corpo na água é a actividade principal que determina as características físicas e químicas exigidas para as águas balneares.»

17 — Acórdão Comissão/Reino Unido, referido na nota 8, n.° 34.

próprio Estado demandado reconhece, trata-se de elementos que não foram incluídos no texto final da directiva.

39. Por estas razões, considero que as autoridades belgas não justificaram de maneira adequada a sua decisão de excluir do âmbito da directiva as zonas controvertidas da região da Valónia e que o primeiro fundamento da acção da Comissão merece acolhimento.

b) *A Bélgica não adoptou as medidas necessárias para que a qualidade das águas balneares satisfaça os valores-limite fixados na directiva*

40. O segundo fundamento da Comissão comporta duas alegações que convém examinar separadamente.

41. Em primeiro lugar, a Comissão considera que os programas de investimento em matéria de depuração das águas são insuficientes, tanto no que se refere à Flandres como à região da Valónia. Em concreto, a Comissão afirma que as autoridades belgas se limitaram a mencionar a criação de infra-estruturas para o tratamento das águas em geral, sem especificar qual a incidência que essas infra-estruturas tiveram na melhoria da qualidade das águas balneares. No que diz respeito à Flandres, indica que nem sequer todas as zonas balneares estão abrangidas pelo programa de depuração das águas. No que se refere à região da Valónia, o programa não especifica, segundo a Comissão, nem as datas de início e de finalização das obras de infra-estruturas previstas nem a localização exacta das referidas obras.

42. Nos termos do artigo 189.° do Tratado CE, a directiva obriga o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. A obrigação imposta aos Estados-Membros pela directiva relativa à qualidade das águas balneares consiste em assegurar que essas águas respeitem os valores-limite nela fixados. Para alcançar este resultado, os Estados-Membros devem tomar medidas que podem variar segundo as circunstâncias, as zonas balneares e a origem da poluição. Trata-se de iniciativas que não se encontram taxativamente reguladas e relativamente às quais deve reconhecer-se uma certa margem de apreciação aos Estados-Membros, devido à grande variedade de perturbações que podem afectar as águas balneares, ao contrário do que sucede noutros sectores da legislação comunitária sobre o meio ambiente. Por conseguinte, a apreciação das medidas adoptadas por cada Estado-Membro deve estar dependente, em minha opinião, de saber se as referidas medidas permitiram ou não alcançar o resultado pretendido pela directiva, o que é objecto do terceiro fundamento do recurso que analisarei mais adiante.

43. Em segundo lugar, a Comissão considera insuficientes as medidas previstas na regulamentação belga para proibir a prática de banhos nas zonas onde se verifique terem sido superados os valores-limite fixados pela directiva. Salienta, a este propósito, que a decisão de proibir a

prática de banhos compete aos municípios, sem que esteja prevista uma informação suficiente e sem que haja a garantia de que a prática de banhos é proibida. Acresce que as próprias autoridades belgas não têm a certeza de que os municípios dêem execução às propostas das autoridades sanitárias no sentido de proibir a prática de banhos uma vez que, na sua resposta ao parecer fundamentado, se limitam a afirmar que tais propostas *parecem* ser sempre respeitadas.

44. Na sua contestação, as autoridades belgas explicam o procedimento seguido, tanto na Flandres como na região da Valónia. As autoridades sanitárias advertem o presidente do município, responsável pela protecção da saúde e da segurança públicas, de que os valores-limite foram superados. Após concertação de todos os serviços interessados, o presidente do município pode proibir (temporariamente) a prática de banhos. Acrescentam que, até à data, a proposta de proibir a prática de banhos tem sido sempre respeitada.

45. Em resumo, a Comissão acusa a Bélgica de não ter previsto, na sua legislação nacional, a obrigação das autoridades competentes de proibir a prática de banhos nas zonas onde se constate terem sido superados os valores-limite previstos na directiva.

46. Na sua resposta a uma pergunta formulada pelo Tribunal de Justiça, a Comissão reconhece que essa obrigação não se encontra expressamente formulada na directiva. Não obstante, afirma que decorre do artigo 1.°, n.° 1, a), conjugado com o artigo 4.°, n.° 1, interpretados à luz do objectivo da directiva expresso no seu primeiro considerando, que os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para que, nos prazos previstos, a prática de banhos só seja permitida nas águas cuja qualidade seja conforme com os valores-limite fixados. Em caso contrário, colocar-se-ia em perigo a saúde dos banhistas e não se alcançaria o resultado da directiva, que consiste em assegurar a identidade do conceito de «águas balneares», ou seja, as águas onde é permitida a prática de banhos, e o de águas conformes com parâmetros de qualidade fixados pela directiva.

47. Esta acusação carece de fundamento. Mesmo que sob o ponto de vista da protecção da saúde seja desejável que se proíba a prática de banhos de cada vez que sejam ultrapassados os valores-limite fixados, o certo é que o legislador comunitário não impôs aos Estados-Membros qualquer obrigação desse género, na directiva.

48. Em meu entender, esta análise é confirmada pela proposta de directiva relativa à qualidade das águas balneares apresentada pela Comissão e que, a ser aprovada pelo Conselho, irá substituir a directiva actual-

mente em vigor [18]. O décimo quinto considerando da proposta de directiva dispõe:

«Considerando que não deve necessariamente proibir-se a prática de banhos pelo facto de as águas não satisfazerem os valores-limite estabelecidos na presente directiva; que, no entanto, a fim de proteger a saúde dos banhistas, é necessário que os Estados-Membros proíbam a prática de banhos em cada zona balnear sempre que a poluição represente um perigo para a saúde pública; que os referidos valores-limite devem ser tomados em conta.»

E, no seu artigo 7.°, a proposta de directiva estipula o seguinte:

«1. Quando a poluição represente um perigo para a saúde pública, os Estados-Membros proibirão a pratica de banhos em cada zona balnear e tomarão medidas para informar a população através da imprensa ou da rádio e televisão. Considerar-se-á que existe esse perigo quando se verifique uma diminuição dos valores especificados na coluna I do quadro I do anexo I, tendo em conta as condições locais.

2. Salvo se a proibição for permanente, considera-se que essas águas continuam a ser águas balneares para efeitos da presente directiva.

3. Os Estados-Membros que tiverem proibido definitivamente a prática de banhos numa zona balnear determinada informarão a Comissão desse facto, indicando os motivos pelos quais não é possível conseguir a conformidade das águas balneares com os requisitos da presente directiva.»

49. Como se pode ver, a proposta de directiva adoptada pela Comissão cria uma nova obrigação para os Estados-Membros, que não existe na directiva actualmente em vigor: a de proibir a prática de banhos em zonas poluídas, informando os cidadãos através dos meios de comunicação. E, além disso, esta nova obrigação não está prevista de forma absoluta, mas apenas quando a poluição represente um perigo para a saúde pública, tendo em conta as condições locais. Por conseguinte, não se pode considerar que tal obrigação já esteja imposta pela directiva cujo incumprimento é objecto da presente acção.

50. Em suma, parece que a Comissão procura obter do Tribunal de Justiça a declaração da existência de uma obrigação dos Estados-Membros que não resulta da directiva em vigor. Esta alegação não deve, portanto, ser acolhida.

18 — V. a proposta de directiva COM/94/36 final, publicada no JO C 112, de 22 de Abril de 1993, p. 3, e a proposta alterada de directiva COM/97/585 final, que acolhe algumas das alterações do Parlamento Europeu, publicada no JO C 6, de 10 de Janeiro de 1998, p. 9.

c) *A Bélgica não alcançou os resultados exigidos pela directiva*

51. No seu terceiro fundamento, a Comissão alega que não foram alcançados os resultados exigidos pela directiva. Cita, nomeadamente, o seu artigo 5.°, segundo o qual as águas balneares serão declaradas em conformidade com os parâmetros que se lhes referem se amostras destas águas, recolhidas com a frequência prevista no anexo, num mesmo local, mostrarem que as águas estão em conformidade com os valores dos parâmetros respeitantes à qualidade da água em questão numa percentagem indicada no n.° 1 do referido artigo [19].

Segundo a Comissão, decorre do relatório sobre a qualidade das águas balneares na época balnear 1995 para o conjunto da Bélgica que a percentagem de zonas balneares de água doce que respeitavam os valores-limite da directiva era de 41,4%. Para 1996, o relatório correspondente indica que, mesmo excluindo as zonas controvertidas da região da Valónia, essa percentagem era de apenas 85,5% [20].

52. As autoridades belgas não contestam as percentagens indicadas pela Comissão. No entanto, apresentam dois argumentos em sua justificação.

53. Afirmam, em primeiro lugar, que de cada vez que os controles indicam que os valores-limite foram superados, a prática de banhos nessa zona é proibida após concertação administrativa. Deste modo, a referida zona fica excluída, temporária ou definitivamente, do âmbito da directiva, pelo que já não se pode falar de incumprimento desta norma.

54. Tornam-se necessários dois esclarecimentos a este respeito. Por um lado, parece-me muito discutível pretender que, de cada vez que os valores-limite fixados pela directiva sejam excedidos numa zona balnear, baste a um Estado-Membro proibir a prática de banhos nessa zona para considerar que está a proceder a uma execução correcta da directiva [21]. Por outro lado, o procedimento seguido na Bélgica para proibir a prática de banhos, tal como foi descrito pelas autoridades belgas [22],

19 — 95%, 90% ou 80%, segundo os casos, com as precisões complementares que para o efeito estabelece este artigo da directiva.

20 — O relatório correspondente a 1996 foi publicado em Maio de 1997 e é, portanto, posterior ao parecer fundamentado com data de 27 de Dezembro de 1996. No entanto, o Tribunal de Justiça declarou que, nas acções por incumprimento, a Comissão pode basear-se em factos já denunciados nos pareceres fundamentados e que continuam a ocorrer posteriormente ou em factos que, mesmo que tenham ocorrido posteriormente aos pareceres, sejam da mesma natureza daqueles a que se referem os pareceres e que são constitutivos de um mesmo comportamento (acórdão de 22 de Março de 1983, Comissão/França, 42/82, Recueil, p. 1013, n.° 20; v. igualmente as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo em que foi proferido o acórdão de 8 de Junho de 1999, Comissão/Alemanha, C-198/97, Colect. 1999, p. I-325, n.° 14).

21 — Recordarei aqui as palavras do advogado-geral C. O. Lenz: «... Deve recordar-se que a directiva tem por objectivo não só a protecção da saúde, mas também a protecção do ambiente. Se, em razão do aumento da poluição de determinadas águas, um Estado-Membro fosse autorizado a impor uma mera proibição de tomar banho e a deixar de classificar as águas em causa como 'águas balneares', cumprir-se-ia, quando muito, um desses objectivos» (Conclusões apresentadas no processo em que foi pronunciado o acórdão Comissão/Espanha, referido na nota 9, n.° 38).

22 — V. o n.° 44 das presentes conclusões.

permite deduzir que não existe qualquer garantia de que nesses casos a prática de banhos seja realmente proibida.

55. De qualquer maneira, esta alegação das autoridades belgas é irrelevante para a solução do presente caso. Com efeito, consta dos relatórios apresentados à Comissão que as autoridades belgas não comunicaram qualquer proibição da prática de banhos para a época de 1995 e que comunicaram apenas uma na região da Valónia, para a época de 1996.

56. Em segundo lugar, as autoridades belgas consideram ilusório alcançar uma percentagem de conformidade de 100%, tendo em conta os riscos sanitários que escapam a qualquer controlo: descargas ilícitas, utilização de adubos semilíquidos e poluição provocada pelos próprios banhistas.

57. Primeiro que tudo, parece-me oportuno assinalar que, no que se refere à poluição provocada pelos próprios banhistas, o relatório de síntese da região da Valónia sobre a qualidade das águas balneares referente ao período 1982-1996, que a Comissão juntou ao seu recurso, indica, na sua introdução, que as amostras são recolhidas nos dias úteis e não durante os fins de semana, período em que se regista uma frequência máxima das zonas. Acrescenta que, por este motivo, a poluição provocada pelos banhistas não é tida em conta.

58. Em qualquer caso, também não se pode acolher esta alegação das autoridades belgas. Como o Tribunal de Justiça declarou, «... a directiva impõe aos Estados-Membros que tomem as medidas necessárias para que as águas balneares satisfaçam os valores-limite aí fixados, num prazo que é mais longo que o previsto para a sua transposição, a fim de permitir aos Estados-Membros cumprir tal exigência... Portanto, a directiva impõe aos Estados-Membros que atinjam certos resultados e não permite que estes invoquem, exceptuadas as derrogações nela previstas, circunstâncias especiais para justificar o desrespeito desta obrigação...» [23]. Assim, «um só caso de ultrapassagem... para uma única época... constitui igualmente uma infracção à directiva» [24]. Se bem que o Tribunal de Justiça não tenha excluído que uma impossibilidade absoluta de cumprir as obrigações resultantes da directiva possa justificar um incumprimento da mesma [25], as autoridades belgas não demonstraram, no caso vertente, a existência de tal impossibilidade.

59. Considero, portanto, que este fundamento da Comissão deve proceder.

60. Além disso, é também de acolher a primeira alegação do segundo fundamento apresentado pela Comissão, relativamente à insuficiência das medidas adoptadas pela

23 — Acórdão Comissão/Alemanha, referida na nota 20, n.° 35.
24 — *Ibidem*, n.° 34.
25 — *Ibidem*, n.° 41.

Bélgica para que a qualidade das águas balneares satisfaça os valores-limite fixados na directiva. Com efeito, deduz-se do facto de terem sido ultrapassados os valores-limite em diversas zonas balneares que as autoridades belgas não adoptaram as medidas necessárias para assegurar a observância das disposições desta norma comunitária.

IV — Despesas

61. Como os fundamentos da Comissão devem, no essencial, ser considerados procedentes, cabe à parte vencida suportar as despesas, segundo o disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo.

V — Conclusões

62. Vistas as considerações que antecedem, proponho ao Tribunal de Justiça que julgue a acção procedente e:

1) declare que, ao não adoptar as medidas necessárias para que a qualidade das águas balneares satisfaça os valores-limite fixados em virtude do artigo 3.° da Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares, num prazo de dez anos após a notificação da referida directiva, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 4.° da referida directiva e do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado CE;

2) condene o Reino da Bélgica nas despesas.