CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON
apresentadas em 7 de Abril de 1987 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente processo por incumprimento de Estado é relativo à transposição para o direito neerlandês da Directiva 80/68/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979 «relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas» [1] (doravante «directiva»). Os Estados-membros eram obrigados «a pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas para lhe darem cumprimento«, o mais tardar até 19 de Dezembro de 1981 [2].

2. O Governo dos Países Baixos não contesta que algumas disposições da directiva ainda não foram transpostas ou só o foram de modo insuficiente. Contrapõe essencialmente que, embora não existindo no direito neerlandês disposições formais de execução da directiva, tinham já sido adoptadas nos Países Baixos numerosas medidas de execução materiais. A Comissão observou na audiência que a lei relativa à protecção dos solos (Wet Bodembescherming) entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1987, mas os seus decretos de aplicação estão ainda em preparação. O Governo demandado reconhece-o e espera que esses textos possam ser aprovados no decurso do corrente ano.

3. As justificações apresentadas pelo Reino dos Países Baixos referem-se essencialmente às dificuldades encontradas na sequência de numerosos casos de poluição das águas. Para fazer face à urgência, deveria, pois, ter-se dado prioridade à elaboração de disposições transitórias, o que teria atrasado a adopção de uma regulamentação definitiva.

4. A este respeito, a Comissão, muito justamente, não deixou de citar a jurisprudência do Tribunal segundo a qual

«um Estado-membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário» [3].

5. No que diz respeito ao argumento segundo o qual teria sido adoptado um determinado número de medidas de execução materiais, senão mesmo formais, nomeadamente pela criação em 15 de Setembro de 1983 de um programa plurianual de protecção dos solos para o período de 1984 a 1988 (IMP — Bodem) que poria em vigor uma parte importante da directiva, convém recordar que

«é necessário que cada Estado-membro dê às directivas uma execução que corresponda plenamente à exigência de segurança jurídica e que traduza, por conseguinte, os termos das directivas em disposições internas que tenham carácter vinculativo» [4].

* Tradução do francês.

1 — JO L 20 de 26.1.1980, p. 43; EE 15 F2, p. 162.

2 — N.° 1 do artigo 21.° da directiva.

3 — Ver, em último lugar, o acórdão de 12 de Fevereiro de 1987 no processo 69/86, Comissão/República Italiana, Colect. 1987, p. 773.

4 — Acórdão de 2 de Dezembro de 1986 no processo 239/85, Comissão/Reino da Bélgica, n.° 7, Colect. 1986, p. 3645, 3657.

Como a Comissão indica, não é esse o caso de um instrumento de planificação meramente indicativo.

6. Para a solução do presente litígio, convém fazer, entre as disposições em causa da directiva, uma distinção entre aquelas cuja não transposição está reconhecida (I) e aquelas cuja não transposição é total ou parcialmente contestada (II).

7. *I* — O *n.° 1, primeiro travessão, do artigo 4.°* é relativo à proibição absoluta de qualquer descarga directa de substâncias constantes da lista I do anexo I do directiva. Reconheceu-se que a sua transposição é insuficiente.

8. O *n.° 2 do artigo 4.°* diz respeito às possibilidades de derrogação da proibição precedente quando as águas subterrâneas sejam permanentemente impróprias para qualquer uso. O Estado demandado não contesta a sua não transposição, mas considera que não há incumprimento por isso, alegando que «essas águas subterrâneas não existem nos Países Baixos». Não estando a situação descrita ao abrigo de alterações, esta argumentação não pode ser acolhida.

9. Relativamente ao *n.° 1 do artigo 5.°*, conjugado com o *n.° 1, segundo travessão, do artigo 4.°*, não se contesta que a proibição condicional de efectuar «acções de eliminação ou de depósito para eliminar (essas) substâncias» constantes da lista I não foi totalmente transposta para o direito neerlandês.

10. Quanto aos *artigos 7.° a 12.°, n.° 1*, o Governo dos Países Baixos reconhece que esses textos, relativos às investigações prévias previstas pelos artigos 4.° e 5.° (artigo 7.°) e às condições em que as autorizações previstas por esses mesmos artigos podem ser concedidas (artigos 8.° a 12.°, n.° 1), não estão ainda suficientemente transpostos para o direito neerlandês, embora «materialmente aplicados em larga medida».

11. O *artigo 15.°* cria para os Estados-membros a obrigação de manterem um inventário das autorizações referidas nos artigos 4.° e 5.° O Governo demandado reconhece, tal como para os artigos 7.° e seguintes, que a transposição é insuficiente.

12. O *n.° 3 do artigo 16.°* cria a obrigação de segredo para os funcionários dos Estados-membros. Embora «materialmente respeitada», não foi transposta nos prazos fixados. O Governo neerlandês reconhece isso, esclarecendo que o artigo 69.° da lei relativa à protecção dos solos preencheu essa lacuna. Embora confirmando-o, a Comissão mantém a sua queixa devido ao carácter tardio dessa transposição e à falta de notificação oficial da nova disposição.

13. Por último, relativamente ao *artigo 17.°*, reconhece-se que não há na legislação nacional qualquer disposição relativa à obrigação de informar que incumbe aos Estados-membros que tencionem fazer descargas nas águas subterrâneas «transfronteiriças».

14. *II* — A primeira contestação é relativa à falta de transposição do *n.° 3 do artigo 4.°*, que permite aos Estados-membros, após investigação prévia, autorizar as descargas devidas à reinjecção, na mesma toalha de água, das águas de uso geotérmico, de esgotamento de minas e de pedreiras ou das águas aspiradas em certos trabalhos de construção civil. O Governo neerlandês alega que a legislação relativa às minas, já em vigor, constitui aplicação suficiente dessa disposição. As explicações dadas a pedido do Tribunal, após a audiência, não contêm

elementos suficientemente precisos para provar uma transposição formal da disposição em causa. Não se especifica, designadamente, se as obrigações relativas ao regime de concessão das minas, cujos textos não foram apresentados, incluem a investigação prévia que a directiva refere.

15. Em relação às prescrições do *n.° 1, terceiro travessão, do artigo 4.°* e do *n.° 2 do artigo 5.°*, a Comissão observa que nunca lhe foram comunicadas as informações relativas às «medidas adequadas» para evitar qualquer descarga indirecta de substâncias das listas I e II. O Governo demandado declara ter a intenção de aprovar regras adequadas, nomeadamente «com base na lei relativa à protecção dos solos». Todavia, não apresentou qualquer indicação circunstanciada a esse respeito, quer no que respeita às regras em causa quer em relação à sua notificação à Comissão. Portanto, há igualmente incumprimento neste aspecto.

16. Quanto ao *artigo 6.°*, visa as recargas artificiais das águas subterrâneas e prevê uma autorização especial, a conceder caso a caso pelos Estados-membros, na condição de não haver risco de poluição. O Governo demandado considera que o artigo 14.° da lei neerlandesa relativa às águas subterrâneas, que entrou em vigor em 1 de Março de 1984, que proíbe qualquer infiltração de outras águas nas águas subterrâneas sem autorização expressa dos estados gerais das províncias, constitui aplicação suficiente do artigo 6.° da directiva, estando as autoridades competentes suficientemente informadas das obrigações daí resultantes. Tal como a Comissão, consideramos que esse texto deixa a essas autoridades uma liberdade maior que a prevista na directiva e que, portanto, o artigo 6.° está insuficientemente transposto. Embora seja verosímil que na prática não exista risco de poluição, a medida imposta pelo artigo 6.° deve ser transposta de modo vinculativo para o direito nacional[5]. Como tal não foi feito, esta acusação é igualmente fundada.

17. Não parece acontecer o mesmo relativamente ao *n.° 2 do artigo 12.°* e ao *artigo 13.°* Trata-se aí da fiscalização, pelas entidades nacionais competentes, da observância das condições impostas por uma autorização e da eventual revogação desta última caso aquelas obrigações não sejam cumpridas. As indicações recolhidas a este respeito na audiência não permitem pôr de novo em causa a resposta escrita dada pela própria Comissão à pergunta feita pelo Tribunal, segundo a qual «a lei relativa aos resíduos químicos (n.° 4 do artigo 35.° e artigos 12.° e 13.°) e a lei relativa aos resíduos (artigos 46.° e seguintes) contêm as disposições exigidas na matéria», e «se encontram disposições análogas na lei relativa às águas subterrâneas no que diz respeito à autorização de recarga artificial (artigos 24.° e seguintes)».

18. Resta a disposição do *artigo 18.°*, que tem a seguinte redacção:

«A aplicação das medidas adoptadas em virtude da presente directiva não pode, em caso algum, provocar directa ou indirectamente a poluição das águas mencionadas no artigo 1.°».

As duas partes concordam em ver nesta disposição um princípio de «statu quo», mas dão-lhe uma interpretação diferente. Na opinião do Governo neerlandês, a poluição que esse artigo pretende evitar só poderia resultar da má aplicação das medidas adop-

5 — Ver acórdão 239/85, acima citado, n.° 5.

tadas por força da directiva. A Comissão faz uma leitura mais ampla, ao considerar que esta norma visa impedir qualquer agravamento da poluição existente, independentemente da substância perigosa que a cause. Consequentemente, considera que esta cláusula deve ser objecto de uma transposição específica.

19. Para interpretar o artigo 18.°, há que recorrer às definições contidas no artigo 1.° Embora aí se diga claramente que a «directiva tem por objectivo impedir a poluição das águas subterrâneas por substâncias pertencentes às famílias e grupos de substâncias enunciadas nas listas I e II» (n.° 1 do artigo 1.°) e embora as noções de descarga directa e indirecta sejam definidas como «a introdução nas águas subterrâneas de substâncias constantes das listas I e II» [n.° 2, alíneas b) e c), do artigo 1.°], a noção de poluição é definida como «a descarga de substâncias ou energia efectuada pelo homem nas águas subterrâneas, directa ou indirectamente, e que tenha consequências de natureza a pôr em perigo a saúde humana ou o abastecimento de água, a prejudicar os recursos vivos e o sistema ecológico aquático ou ainda outras utilizações legítimas das águas».

20. Resulta da inexistência de referência às listas I e II, da referência expressa à descarga de energia e à descarga de substâncias, que a noção de poluição não pode ser interpretada restritivamente, limitando-se aos prejuízos resultantes da descarga das substâncias constantes das listas I e II. O artigo 18.° obriga os Estados-membros a evitar qualquer poluição das «águas que se encontrem sob a superfície do solo na zona de saturação e que estão em contacto directo com o solo ou subsolo» [n.° 2, alínea a) do artigo 1.°] através da descarga de substâncias ou de energia nocivas, em consequência da aplicação das medidas adoptadas por força da directiva. Inclui, pois, uma vinculação na escolha dos meios, que se traduz numa obrigação que deve ser expressamente prevista — logo, transposta — na regulamentação nacional.

21. Consequentemente, concluímos propondo:

— que o Tribunal declare que o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações quer lhe incumbem por força do Tratado CEE ao não transpor, nos prazos exigidos, os artigos 4.° a 12.°, n.° 1, 15.°, 16.°, n.° 3, 17.° e 18.° da directiva do Conselho de 17 de Dezembro de 1979;

— que o Estado demandado seja condenado nas despesas do processo.