deve realizar-se antes de serem tomadas as medidas que afectam as zonas fronteiriças e que essa legislação preveja expressamente a consulta prevista no n.° 2, no caso de poluição significativa que tenha origem no Estado-membro vizinho.

Por consequência, a transposição para o direito interno do artigo 4.° da directiva, não acompanhada pela transposição do artigo 11.°, que preveja uma obrigação relativa ao exercício da faculdade conferida pelo artigo 4.°, constitui uma aplicação incompleta da directiva.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-186/91 *

I — A directiva

Através da Directiva 85/203/CEE do Conselho, de 7 de Março de 1985, relativa às normas de qualidade do ar para o dióxido de carbono (JO L 77, p. 1; EE 15 F5 p. 133, a seguir «directiva»), alterada pela Directiva 85/580/CEE do Conselho, de 20 de Dezembro 1985 (JO L 372, p. 36; EE 15 F6 p. 134), o Conselho fixou um valor-limite que a concentração de dióxido de azoto da atmosfera não deve ultrapassar e prevê os valores-guia para a fixação de um nível de concentração de dióxido de azoto nas zonas que devam ser objecto de protecção especial.

O *artigo 1.°, n.° 1,* da directiva, define assim o objectivo prosseguido:

«A presente directiva tem como objectivo:

— fixar um valor-limite (Anexo I) para o dióxido de azoto contido na atmosfera, a fim de contribuir especificamente para a protecção dos seres humanos contra os efeitos do dióxido de azoto no ambiente,

— prever valores-guia (Anexo II) para o dióxido de azoto contido na atmosfera, destinados a melhorar a protecção da saúde do homem e a contribuir para a protecção do ambiente a longo prazo.»

O *artigo 2.°* da directiva contém as definições seguintes:

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

* Língua do processo: francês.

— 'valor-limite': a concentração de dióxido de azoto, de acordo com o quadro do Anexo I, a não ultrapassar no conjunto do território dos Estados-membros durante períodos determinados e nas condições definidas nos artigos seguintes,

— 'valores-guia': as concentrações de dióxido de azoto constantes do Anexo II, consideradas durante períodos determinados e destinadas a servir, nomeadamente, de ponto de referência para o estabelecimento de regimes específicos no interior de zonas determinadas pelos Estados-membros.»

O *artigo 3.°, n.° 2,* da directiva impõe aos Estados-membros a obrigação seguinte:

«... logo que, devido a circunstâncias específicas, as concentrações de dióxido de azoto na atmosfera corram o risco, em certas zonas e apesar das medidas tomadas, de ultrapassar, depois de 1 de Julho de 1987, o valor limite constante do Anexo I, o Estado-membro interessado informará a Comissão antes de 1 de Julho de 1987.

Comunicará à Comissão, no mais curto prazo, os planos destinados a melhorar progressivamente a qualidade do ar nestas zonas. Estes planos, estabelecidos a partir de informações pertinentes sobre a natureza, a origem e a evolução desta poluição, descrevem, em especial, as medidas tomadas ou a tomar, assim como os processos postos em prática ou a pôr em prática pelo Estado-membro. Estas medidas e processos devem ter por objectivo, no interior dessas zonas, levar as concentrações de dióxido de azoto na atmosfera a valores inferiores ou iguais ao valor-limite constante do Anexo I, o mais rapidamente possível e, o mais tardar, até 1 de Janeiro de 1994».

O *artigo 4.°* da directiva estabelece o seguinte:

«1. Nas zonas em que o Estado-membro em questão considerar necessário limitar ou evitar um aumento previsível da poluição pelo dióxido de azoto no seguimento do desenvolvimento, nomeadamente, urbano e industrial, o Estado-membro pode fixar valores inferiores ao valor limite constante do Anexo I.

2. Nas zonas em que considere ser necessária uma protecção específica do ambiente, o Estado-membro pode fixar valores que são geralmente inferiores aos valores guia constantes do Anexo II.»

O *artigo 7.°* da directiva prevê o seguinte:

«1. A partir de 1 de Julho de 1987 e, o mais tardar seis meses após o final (fixado em 31 de Dezembro) do período anual de referência, os Estados-membros informam a Comissão dos casos em que o valor-limite constante no Anexo I foi ultrapassado e das concentrações assinaladas.

2. Os Estados-membros comunicam igualmente à Comissão, o mais tardar um ano após o final do período anual de referência, a razão por que esses valores foram ultrapassa-

dos, bem como as medidas que tomaram para lhes fazer face.

3. Além disso, os Estados-membros informam a Comissão, a pedido desta,

— da concentração que registaram,

— dos valores-limite, dos prazos e calendários por eles fixados,

— das eventuais medidas adequadas que tenham tomado, relativas às zonas referidas nos n.os 1 e 2 do artigo 4.°

Esta informação deve também ser posta à disposição do público.»

Finalmente, o *artigo 11.°* da directiva prevê o seguinte:

«1. Quando um Estado-membro se propuser fixar, numa região próxima da fronteira com um ou vários Estados-membros, valores para as concentrações de dióxido de azoto na atmosfera, nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 4.°, esse Estado organiza com os Estados-membros interessados uma consulta prévia. A Comissão é informada e pode participar nestas consultas.

2. Quando o valor-limite constante do Anexo I ou os valores referidos nos n.os 1 e 2 do artigo 4.°, se estes últimos valores tiverem sido objecto de consultas de acordo com o n.° 1, forem ultrapassados ou correrem o risco de ser ultrapassados no seguimento de uma poluição significativa que tenha ou possa ter a sua origem noutro Estado-membro, os Estados-membros respectivos consultam-se para remediar a situação. A Comissão é informada e pode participar nestas consultas.»

Nos termos do *artigo 15.°* da directiva, os Estados-membros eram obrigados a pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva o mais tardar até 1 de Janeiro de 1987.

II — A legislação belga

Para dar cumprimento à Directiva 85/203 na redacção que posteriormente lhe foi dada, o Reino da Bélgica adoptou o arrêté royal de 1 de Julho de 1986, que fixou as normas de qualidade do ar para o dióxido de azoto (*Moniteur belge* de 23 de Setembro de 1986, p. 12867, a seguir «arrêté royal») e transmitiu-o à Comissão em 28 de Novembro de 1986.

Os artigos com os n.os 1, 1 (2), 2 (1), 3 (1), 3 (2), 4, 5, 6 e os Anexos I-IV do arrêté royal correspondem respectivamente aos artigos 2.°, n.° 1 segundo parágrafo, 3.° n.° 1, 4.° n.° 1, 4.° n.° 2, 6.°, 9.°, 10.° e aos Anexos I-IV da directiva.

Todavia, o artigo 2.° (2) do arrêté royal que parece corresponder ao artigo 3.°, n.° 2, da directiva não se refere à obrigação de comunicar as informações previstas à Comissão. Este artigo 2.°, (2), está redigido da forma seguinte:

«2. Nas zonas em que se verifique que as concentrações de dióxido de azoto correm o risco de ultrapassar, depois de 1 de Julho de 1987, o valor-limite fixado no Anexo I do presente arrêté royal e para os quais foram planificadas medidas com vista à melhoria progressiva da qualidade do ar nessas zonas, o valor-limite especificado no Anexo I do presente arrêté, por derrogação do n.° 1, deverá ser respeitado numa data não posterior a 1 de Janeiro de 1994.»

As obrigações constantes dos artigos 7.° e 11.° da directiva não estão mencionadas em nenhum lugar do arrêté royal.

III — Factos e processo pré-contencioso

Por carta de 25 de Janeiro de 1988, a Comissão chamou a atenção do Reino da Bélgica para as obrigações que lhe incumbem por força da directiva, mais especialmente do seu artigo 11.°

A representação permanente belga respondeu à Comissão por carta de 13 de Abril de 1988 argumentando que:

— a Comissão nunca exigiu uma transposição jurídica literal tal como a constante do artigo 11.° da directiva respeitante à colaboração com os países vizinhos;

— as obrigações do artigo 11.° respeitam às obrigações operacionais ou instrumentais da directiva, e não às obrigações materiais;

— dado o contexto, a transposição jurídica do artigo 11.° da directiva não tem sentido, porque esse artigo refere-se aos casos em que o Estado-membro pretende indicar uma zona com *exigências de qualidade mais elevadas* do que os valores-limite ou os valores-guia. A possibilidade de satisfazer ou não essa exigência de qualidade depende em larga medida da poluição do ar que atravessa as fronteiras. Noutros termos, uma zona dessa natureza *não pode* ser designada de forma *útil* sem uma análise ou uma colaboração relacionada com a poluição de origem estrangeira que atravessa a fronteira. Impor uma obrigação jurídica a um Estado-membro que queira designar uma zona dessa natureza é supérfluo. Seria doutra forma se, em conformidade com o artigo 3.°, a Bélgica tivesse a intenção de designar uma zona próxima de uma fronteira onde as ultrapassagens, ou seja, uma qualidade do ar inferior, fossem permitidas.

Na sequência desta resposta, a Comissão formulou, em 30 de Janeiro de 1990, um parecer fundamentado, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, no qual expunha os fundamentos pelos quais considerava que não tinham sido tomadas as disposições necessárias para tornar o direito belga conforme com as obrigações que impõe a directiva e convidava o Governo da Bélgica a cumpri-la no prazo de dois meses a partir da notificação desse parecer.

Numa carta de 11 de Setembro de 1990, o representante permanente belga manteve a posição tomada na sua resposta de 13 de Abril de 1988, considerando que o artigo 11.° da directiva não necessitava de ser transposto para a legislação nacional.

Na sequência desta última resposta do Reino da Bélgica, a Comissão intentou a presente acção.

IV — Tramitação processual escrita e pedidos das partes

A petição da Comissão foi apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 23 de Julho de 1991. A fase escrita do processo seguiu a sua tramitação regular.

Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu, em 17 de Junho de 1992, iniciar a fase oral do processo sem instrução.

A *Comissão das Comunidades Europeias*, demandante, concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que, não tendo posto em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para transpor para o direito interno a obrigação constante do artigo 11.° da Directiva 85/203/CEE do Conselho, de 7 de Março de 1985, relativa às normas de qualidade do ar para o dióxido de azoto, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desse artigo e do artigo 189.° do Tratado CEE;

— condenar o Reino da Bélgica nas despesas.

O *Reino da Bélgica* conclui pedindo que o Tribunal se digne julgar o pedido da Comissão improcedente.

V — Fundamentos e argumentos das partes

A *Comissão* sublinha, a título preliminar, que os critérios de transposição de uma directiva devem ser estritos e rigorosos. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as disposições de uma directiva que dizem respeito mais especialmente ao processo, como as do artigo 11.°, que contêm regras precisas e pormenorizadas com vista à consulta entre Estados-membros e à participação da Comissão, e que visam criar direitos e obrigações para os particulares, deviam, por consequência, figurar na legislação nacional (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha, C-131/88, Colect., p. I-825, n.° 61).

O *Reino da Bélgica* pelo seu lado, considera que o pedido é improcedente porque, até agora, a Comissão nunca exigiu uma transposição literal de disposições semelhantes às da directiva em questão. Faz referência às directivas sobre a qualidade das águas 76/160/CEE (JO 1976, L 31, p. 1; EE 15 F1 p. 133), 78/659/CEE (JO 1978, L 222, p. 1; EE 15 F2 p. 211), e 79/923/CEE (JO 1979, L 281, p. 47; EE 15 F2 p. 156), que prevêem respectivamente nos seus artigos 4.°, n.° 4, 10.° e 10.° que os Estados-membros devem consultar-se se forem designadas na proximidade de uma fronteira zonas balneares, zonas piscícolas ou zonas conquícolas. Assim, as Directivas 82/176/CEE (JO 1982, L 81, p. 29; EE 15 F3 p. 42), 83/513/CEE (JO 1983, L 291, p. 1; EE 15 F4 p. 131), 84/156/CEE (JO 1984, L 74, p. 49; EE 15 F5 p. 20), e 84/491/CEE (JO 1984, L 274, p. 11; EE 15 F5 p. 59), prevêem que os Estados-membros devem consultar-se a fim de coordenarem os seus controlos sobre des-

cargas de mercúrio, cádmio e de HCH nas águas fronteiriças. A Directiva 80/779/CEE relativa à qualidade do ar para o dióxido de enxofre (JO 1980, L 229, p. 30; EE 15 F2 p. 93), contém uma disposição semelhante à do artigo 11.° da Directiva 85/203.

A *Comissão* responde que dispõe sempre do poder de apreciação discricionário no que diz respeito à sua decisão de instaurar o processo nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE (v. acórdão de 14 de Fevereiro de 1989, Star Fruit/Comissão, 247/87, Colect., pp. 291, 301, n.° 11). Todavia, contrariamente ao que supõe o Reino da Bélgica, as disposições não devem ser transpostas de forma «literal» (acórdão de 30 de Maio de 1991, Comissão/Alemanha, C-59/89, Colect., p. I-2607, n.° 18), desde que a transposição seja feita «com a precisão e clareza exigidas para que seja dada plena satisfação à exigência da segurança jurídica» (acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha, já referido, n.° 61; v. também o acórdão de 30 de Maio de 1991, Comissão/Alemanha, já referido, n.° 18).

A Comissão argumenta que, no caso concreto, dado o contexto e a finalidade do artigo 11.° da directiva, seria indispensável introduzir um mecanismo de consulta entre os Estados-membros a fim de evitar um afastamento muito importante entre os valores que podem ser fixados pelas autoridades nacionais nos termos do artigo 4.°, n.° 1, ou do artigo 4.°, n.° 2, nas regiões próximas de uma fronteira. Na ausência de tal consulta, dado que a poluição do ar é transfronteiriça por natureza e que cada Estado-membro pode fixar, em conformidade com a directiva, valores que podem variar de uma região para outra ou de um Estado-membro para outro, uma região onde os valores limites mais estritos do que os definidos pela directiva estejam em aplicação, poderia ser perturbada pela poluição com origem num Estado-membro vizinho que aplique valores-limite mais elevados e menos estritos.

Acresce que a directiva não poderia atingir o seu objectivo em matéria de ambiente em regiões próximas da fronteira com um ou vários Estados-membros sem fixar sistemas de consulta entre os Estados-membros e a Comissão, tais como os previstos pelo artigo 11.°, n.° 1, e 11.°, n.° 2, no caso de ultrapassagem ou risco de ultrapassagem de valores-limite.

No caso dos autos, a legislação belga previu expressamente, no artigo 3.° do arrêté royal, que as autoridades nacionais ou mesmo as autoridades regionais belgas podem fixar valores inferiores aos previstos no Anexo I ou no Anexo II nas regiões fronteiriças. Mas, não se referindo a um contexto jurídico geral que assegure efectivamente a plena aplicação do artigo 11.°, o Reino da Bélgica, em virtude de não impor qualquer obrigação jurídica de consulta com os Estados-membros vizinhos, deixa aberta a possibilidade de uma fixação unilateral dos valores pelas autoridades competentes numa hipótese em que a directiva impõe uma acção concertada entre Estados-membros. A Comissão recorda que a jurisprudência do Tribunal a esse respeito (v. o acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Janeiro de 1988, Comissão/Bélgica, 227/85 a 230/85, Colect., pp. 1, 11, n.^{os} 9 e 10). Além disso, o secretário de Estado competente para o ambiente encarregado da execução do

arrêté royal nos termos do artigo 7.° do mesmo, também não é obrigado a proceder às consultas previstas no artigo 11.° da directiva, e também não é competente quanto à sua aplicação.

Daí resulta que o Reino da Bélgica continua sem adoptar regras precisas que fixem as modalidades destas consultas bem como as competências dessas autoridades nacionais interessadas para procederem a essas consultas.

O *Reino da Bélgica* não concorda com a interpretação feita pela Comissão, e argumenta que a consulta prevista pelo artigo 11.° não tem por objecto permitir ao Estado vizinho opor-se às normas mais rigorosas tomadas pelo Estado belga, mas antes convencer o Estado vizinho a adoptar também normas semelhantes. Em todo o caso, o Reino da Bélgica não tem actualmente a intenção de utilizar a faculdade prevista pelo artigo 11.° da directiva, ou seja, designar zonas com valores-limite mais estritos e, por consequência, inferiores aos das outras zonas. Na hipótese, que não se verifica, de a Bélgica vir a designar zonas em conformidade com o artigo 11.° da directiva, proceder-se-ia necessariamente a consultas com o país vizinho.

A *Comissão* argumenta que a transposição das disposições do artigo 11.° é ainda mais importante pelo facto de a fixação dos valores-limite de emissão de dióxido de azoto (artigos 3.° e 4.° da directiva) criar direitos e obrigações para os particulares. Por conseguinte, os particulares que são afectados pela fixação de valores limite estão no direito de esperar que as autoridades nacionais respeitem as condições previstas no artigo 11.° da directiva no caso de este ser aplicável, e invocar esta disposição, se necessário, perante os órgãos jurisdicionais nacionais. (acórdão de 30 de Maio de 1991, Comissão/Alemanha, já referido, n.° 18). No caso dos autos, não existe contexto jurídico geral que assegure efectivamente a plena aplicação do artigo 11.° da directiva, contexto que está totalmente ausente do arrêté royal.

O *Reino da Bélgica* defende que a situação no processo C-59/89 não é comparável com a do caso dos autos. No dito processo, tratava-se de normas respeitantes a um valor-limite para o chumbo contido na atmosfera. No ponto 19 do acórdão, o Tribunal declarou que a Directiva 82/884/CEE «implica, assim, que em todos os casos em que a ultrapassagem dos valores-limite seja susceptível de ameaçar a saúde das pessoas estas possam invocar regras obrigatórias a fim de fazer valer os respectivos direitos». No processo actualmente submetido ao Tribunal de Justiça, trata-se de uma consulta entre Estados, obrigatória antes da adopção de medidas mais estritas do que as previstas pela directiva. Todavia, nada impede, nem obriga, o Estado-membro a tomar medidas mais estritas, ou seja, adoptar valores inferiores após consulta com Estados-membros. Por conseguinte, medidas mais estritas não têm qualquer sentido se o Estado vizinho não fixar normas semelhantes. O Reino da Bélgica considera, em conclusão, que se trata neste caso de um processo sem o qual a utilização da possibilidade prevista pelo artigo 4.° n.° 2 não tem razão de existir.

Pelos fundamentos expostos, o Reino da Bélgica sustenta que tal obrigação de consulta não cria direitos para os particulares.

D. A. O. Edward

Juiz-relator