ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

8 de Março de 2001 *

No processo C-266/99,

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

demandante,

contra

República Francesa, representada por K. Rispal-Bellanger e D. Colas, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adoptar as disposições necessárias para que a qualidade das águas superficiais destinadas à produção de

* Língua do processo: francês.

água potável seja conforme com os valores fixados por força do artigo 3.° da Directiva 75/440/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-Membros (JO L 194, p. 26; EE 15 F1 p. 123), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva, e em especial do seu artigo 4.°,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen e F. Macken (relator), juízes,

advogada-geral: C. Stix-Hackl,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 26 de Outubro de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Dezembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Julho de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não adoptar as disposições necessárias para que a qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável seja conforme com os valores fixados por força do artigo 3.° da Directiva 75/440/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-Membros (JO L 194, p. 26; EE 15 F1 p. 123, a seguir «directiva»), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva, e em especial do seu artigo 4.°

2 Segundo o seu artigo 1.°, a directiva tem por objecto estabelecer os requisitos a que deve satisfazer a qualidade das águas doces superficiais utilizadas, ou destinadas a ser utilizadas, para a produção de água potável, após a aplicação dos tratamentos apropriados.

3 O artigo 2.° da directiva subdivide as águas superficiais em três grupos de valores-limite, ditos «A1», «A2» e «A3», correspondentes aos diferentes tipos de tratamento que permitem a transformação das águas superficiais em águas potáveis adequadas ao consumo humano. As características destes tipos de tratamento são definidas no anexo I da directiva.

4 O artigo 3.°, n.^{os} 1 e 2, da directiva dispõe o seguinte:

«1. Os Estados-Membros fixarão para todos os pontos de colheita de amostras, ou para cada ponto de colheita de amostras, os valores aplicáveis às águas superficiais no que se refere aos parâmetros indicados no anexo II.

[...]

2. Os valores fixados nos termos do n.° 1 não podem ser menos rigorosos que os indicados nas colunas I do anexo II.»

5 No que se refere ao parâmetro dos nitratos, o valor-limite máximo imperativo previsto na coluna I do anexo II da directiva é de 50 mg/l, e isto para cada uma das três categorias A1, A2 e A3.

6 Segundo o artigo 3.°, n.° 3, e o anexo II da directiva, os Estados-Membros esforçar-se-ão por respeitar o valor-guia de 25 mg/l no que respeita ao teor em nitratos.

7 Nos termos do artigo 4.° da directiva:

«1. Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que as águas superficiais satisfaçam os valores fixados por força do artigo 3.° Cada Estado-Membro aplicará, igualmente, a presente directiva às águas nacionais e às águas que transpõem as fronteiras.

2. No âmbito dos objectivos da presente directiva, os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para assegurar uma melhoria contínua do ambiente. Para este fim, estabelecerão um plano de acção orgânico, compreendendo um calendário para o saneamento das águas superficiais, especialmente as da categoria A3. Devem ser efectuadas nesta matéria melhorias substanciais ao longo dos próximos dez anos no âmbito de programas nacionais.

Para a fixação do calendário referido no primeiro parágrafo, ter-se-ão em conta, por um lado, a necessidade de melhorar a qualidade do ambiente, nomeadamente da água e, por outro, as dificuldades de ordem económica e técnica que existam ou possam surgir nas diferentes regiões da Comunidade.

A Comissão procederá a um exame aprofundado dos planos de acção referidos no primeiro parágrafo, incluindo os calendários e, se for caso disso, apresentará ao Conselho propostas adequadas a esse respeito.

3. As águas superficiais que tiverem características físicas, químicas e microbiológicas inferiores aos valores-limite imperativos correspondentes ao tratamento tipo A3 não podem ser utilizadas na produção de água potável. Todavia, essa água de qualidade inferior pode ser utilizada, excepcionalmente, se lhe for aplicado um tratamento adequado — incluindo a mistura — que permita que todas as características de qualidade da água se encontrem a um nível conforme às normas de qualidade para a água potável. As justificações de tal excepção, com base num plano de gestão de recursos hídricos no interior da zona em questão, devem ser notificadas à Comissão no mais curto prazo, no que se refere a instalações existentes, e previamente no caso de novas instalações. A Comissão procederá a um estudo pormenorizado destas justificações e, se for caso disso, apresentará ao Conselho propostas adequadas nessa matéria.»

8 O artigo 10.° da directiva determina que os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar

cumprimento à directiva num prazo de dois anos a contar da sua notificação. A notificação da directiva à República Francesa ocorreu em 18 de Junho de 1975.

O procedimento pré-contencioso

9 Na sequência de várias queixas relativas ao teor em nitratos das águas superficiais destinadas à produção de água potável na Bretanha, a Comissão dirigiu ao Governo francês, em 1 de Abril de 1992, um pedido de informação, ao qual este respondeu em 11 de Maio de 1993.

10 Considerando que esta resposta não era satisfatória, a Comissão remeteu, em 30 de Novembro de 1993, uma carta de notificação à República Francesa. Nela referia considerar que a República Francesa não tinha cumprido as obrigações decorrentes da directiva, e mais especialmente do seu artigo 4.°

11 Por cartas de 1 de Fevereiro de 1994, 28 de Novembro de 1994 e 1 de Março de 1995, as autoridades francesas responderam à carta de notificação da Comissão.

12 Em 28 de Outubro de 1997, a Comissão dirigiu à República Francesa um parecer fundamentado cujas acusações retomavam as contidas na carta de notificação. O prazo para dar cumprimento à directiva foi fixado pela Comissão em dois meses a contar da notificação do parecer fundamentado.

13 As autoridades francesas responderam por cartas de 2 de Janeiro e 18 de Junho de 1998 ao parecer fundamentado.

14 Não tendo sido convencida por esta resposta, a Comissão intentou a presente acção.

Quanto ao mérito

15 A Comissão formula três acusações contra a República Francesa.

16 Pela sua primeira acusação, a Comissão sustenta que, ao permitir a ultrapassagem dos valores-limite em nitratos na água utilizada para a produção de água para o consumo humano na Bretanha, a República Francesa violou o artigo 4.°, n.° 1, da directiva.

17 Por força do artigo 4.°, n.° 1, da directiva, conjugado com o seu artigo 3.° e o seu anexo II, os Estados-Membros são obrigados, no termo do prazo de transposição, a garantir que todas as águas superficiais destinadas à produção de água potável tenham teores em nitratos inferiores ao valor de 50 mg/l.

18 Resulta das peças processuais que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, o teor em nitratos das águas de determinados depósitos da Bretanha não estava em conformidade com os requisitos da directiva, como a própria República Francesa reconheceu.

19 Nestas condições, há que considerar fundada a primeira acusação da Comissão.

20 Pela sua segunda acusação, a Comissão censura a República Francesa pela violação do artigo 4.°, n.° 2, da directiva.

21 Por um lado, a Comissão censura as autoridades francesas por o seu plano de acção orgânico, previsto no artigo 4.°, n.° 2, da directiva, não corresponder, na prática, ao objectivo de melhoria do ambiente. Argumenta que esta disposição impõe nomeadamente aos Estados-Membros uma obrigação de resultado, consistente em obter uma melhoria contínua do ambiente. A Comissão considera que as medidas adoptadas para este fim pelas autoridades francesas, no que respeita à Bretanha, só tardiamente foram adoptadas, e contesta a eficiência das referidas medidas. Sustenta que tais medidas são simultaneamente demasiado gerais e demasiado pontuais para que se possa obter um qualquer efeito no que respeita à poluição das águas.

22 Por outro lado, a Comissão não aceita a afirmação do Governo francês de que as medidas por ele tomadas satisfazem de qualquer modo a obrigação de meios referida no artigo 4.°, n.° 2, da directiva. Argumenta que tais medidas ainda não estão em vigor na Bretanha ou são aplicáveis unicamente numa parte desta região. As medidas que foram adoptadas não constituem, portanto, a actuação global e coerente, com carácter de planificação concreta da redução da poluição, exigida pelo artigo 4.°, n.° 2, da directiva.

23 O Governo francês considera, no que diz respeito ao alegado incumprimento de uma obrigação de resultado, que as obrigações relativas à melhoria contínua a substancial do ambiente previstas no artigo 4.°, n.° 2, da directiva, bem como o valor-guia de 25 mg/l referido no artigo 3.°, n.° 3, e no anexo II da directiva, não são suficientemente absolutos para constituírem obrigações de resultado. Sustenta que a segunda acusação da Comissão, na medida em que implica que os planos de acção orgânicos devem chegar a um resultado, não tem conteúdo autónomo relativamente à primeira acusação, que incidia sobre o artigo 4.°, n.° 1, da directiva. A este respeito, o Governo francês reconhece que a situação

que foi constatada por algumas amostras na Bretanha não está em conformidade com a directiva.

24 No que respeita ao alegado incumprimento da obrigação de meios prevista no artigo 4.°, n.° 2, da directiva, o Governo francês alega que as medidas destinadas à melhoria da qualidade das águas na Bretanha que ele adoptou e comunicou à Comissão constituem «um plano de acção orgânico compreendendo um calendário» na acepção desta disposição.

25 No que respeita ao primeiro aspecto da segunda acusação, há que sublinhar que os Estados-Membros estão obrigados, por força do artigo 4.°, n.° 2, da directiva, a alcançar reduções efectivas dos teores em produtos nocivos, incluindo os nitratos, a fim de melhorar a qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável. Os Estados-Membros devem consagrar a este fim os meios apropriados.

26 Embora seja exacto que o artigo 4.°, n.° 2, da directiva não contém qualquer prescrição qualitativa ou quantitativa expressa no que se refere às ditas melhorias, é no entanto claro que esta disposição impõe aos Estados-Membros que alcancem, no prazo de dez anos nela previsto, valores quantitativos inferiores aos valores-limite que estão obrigados a atingir antes do termo do prazo de transposição de dois anos previsto no artigo 4.°, n.° 1, da directiva.

27 Os Estados-Membros têm pois a obrigação, durante o período de dez anos previsto no artigo 4.°, n.° 2, da directiva, de alcançar teores em nitratos que se situem, de qualquer modo, abaixo do valor-limite de 50 mg/l.

28 Como resulta do n.º 18 do presente acórdão, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, o teor em nitratos das águas de determinados depósitos da Bretanha não estavam em conformidade com os requisitos da directiva. A República Francesa violou, portanto, o artigo 4.º, n.º 2, da directiva também no que respeita às zonas da Bretanha que foram objecto de investigações da Comissão e nas quais o valor-limite de 50 mg/l, quanto aos nitratos, não foi respeitado.

29 No que se refere ao segundo aspecto da segunda acusação da Comissão, há que recordar que, embora vários planos de saneamento limitados ao plano regional possam, em princípio, constituir um «plano» na acepção do artigo 4.º, n.º 2, da directiva, o conjunto dos documentos apresentados por um Estado-Membro deve, no mínimo, revelar um plano de conjunto que reflicta uma visão global e coerente (v., neste sentido, os acórdãos de 17 de Outubro de 1991, Comissão/ /Alemanha, C-58/89, Colect., p. I-4983, n.º 25, e de 21 de Janeiro de 1999, Comissão/Bélgica, C-207/97, Colect., p. I-275, n.º 40).

30 Há ainda que sublinhar que, em contrapartida, acções materiais parciais ou regulamentações fragmentárias não satisfazem a obrigação que incumbe a um Estado-Membro de estabelecer um programa global com vista a alcançar certos objectivos (v., neste sentido, o acórdão de 28 de Maio de 1998, Comissão/ /Espanha, C-298/97, Colect., p. I-3301, n.º 16).

31 Ora, há que declarar que as medidas comunicadas pelo Governo francês à Comissão têm um domínio de aplicação restrito, de um ponto de vista material ou geográfico, ou se apresentam como uma operação simplesmente pontual.

32 Com efeito, o programa «Bretagne Eau Pure» (BEP) I dizia respeito à melhoria da qualidade das águas do litoral e não da qualidade das águas superficiais mencionada no artigo 1.º, n.º 1, da directiva, de modo que esse programa não podia constituir um «plano» na acepção do artigo 4.º, n.º 2, da mesma directiva.

33 Quanto ao programa nacional de redução das poluições de origem agrícola, que foi negociado entre os Ministérios da Agricultura e do Ambiente e os organismos de representação agrícola, entrou em vigor em 1994 e cobre, em princípio, todo o território metropolitano, há que declarar que apenas abrange as empresas agrícolas que excedem determinada dimensão e apenas diz respeito a uma parte relativamente pequena das explorações agrícolas bretãs.

34 Tendo em conta esta limitação, não podia considerar-se que este programa cumpria a obrigação de meios prevista no artigo 4.°, n.° 2, da directiva.

35 Os programas de reabsorção para as zonas de excedente estrutural (a seguir «ZES») e o programa «Bretagne Eau Pure» (BEP) II apenas dizem respeito a sectores geográficos particularmente poluídos da Bretanha, e não a todas as águas superficiais que apresentem taxas preocupantes de nitratos. Com efeito, o conceito das ZES tem por objectivo reabsorver o azoto excedentário nos cantões de França mais atingidos. O programa «BEP II», por seu lado, apenas se aplica de modo limitado no território bretão, dado que se restringe aos 20 depósitos mais problemáticos.

36 Nestas condições, não pode entender-se que estas medidas constituem um «plano» na acepção do artigo 4.°, n.° 2, da directiva.

37 Finalmente, no que se refere aos esquemas de ordenamento e gestão das águas (a seguir «SAGE») a elaborar no quadro do esquema-director de ordenamento e gestão das águas da Bretanha relativo a diferentes depósitos, o próprio Governo francês reconheceu que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, nenhum SAGE estava ainda operacional.

38 Ora, resulta de uma jurisprudência constante que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado. As alterações posteriormente ocorridas não podem, pois, ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, o acórdão de 7 de Dezembro de 2000, Comissão/Reino Unido, C-69/99, Colect., p. I-10979, n.° 22).

39 Daqui resulta que os SAGE não podem ser tidos em consideração no presente processo.

40 Resulta dos n.^{os} 31 a 39 do presente acórdão que as medidas em que se apoia o Governo francês não possuem a coerência necessária para constituírem um plano de acção orgânico na acepção do artigo 4.°, n.° 2, da directiva.

41 Tendo em conta tudo o que precede, há que concluir que a segunda acusação da Comissão é fundada.

42 Pela sua terceira acusação, a Comissão censura a República Francesa por ter utilizado, para a produção de água destinada ao consumo na Bretanha, águas superficiais de qualidade insuficiente, sem notificar à Comissão quer a justificação desta utilização quer um plano de gestão dos recursos hídricos, apesar da obrigação imposta no artigo 4.°, n.° 3, da directiva.

43 O Governo francês não contesta ter utilizado, mais ou menos parcialmente, para efeitos da produção de água potável na Bretanha águas superficiais cujo teor em nitratos excedia o valor máximo prescrito pela directiva. Em contrapartida,

contesta a afirmação da Comissão de que ele não lhe notificou um plano de gestão dos recursos hídricos na acepção do artigo 4.°, n.° 3, da directiva.

44 É forçoso constatar que foi só por carta de 18 de Junho de 1998, portanto após o termo do prazo previsto no parecer fundamentado, que as autoridades francesas apresentaram à Comissão uma sinopse de todas as águas superficiais da Bretanha carregadas de nitratos, acompanhada de indicações exaustivas sobre a mistura dessas águas com águas superficiais não portadoras de produtos nocivos, a fim de lhe permitir supervisionar a utilização dessas águas superficiais, como lhe exige o artigo 4.°, n.° 3, da directiva.

45 Nestas condições, há que concluir que a terceira acusação da Comissão é fundada.

46 Em consequência, há que declarar que, ao não adoptar as disposições necessárias para que a qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável seja conforme com os valores fixados por força do artigo 3.° da directiva, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.° dessa directiva.

Quanto às despesas

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

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **Ao não adoptar as disposições necessárias para que a qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável seja conforme com os valores fixados por força do artigo 3.° da Directiva 75/440/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-Membros, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.° desta directiva.**

2) **A República Francesa é condenada nas despesas.**

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

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

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. Gulmann