CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 8 de Maio de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Neste processo, pede-se ao Tribunal de Justiça que declare que a República Federal da Alemanha não adoptou todas as disposições necessárias para dar pleno cumprimento a duas directivas: a 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), e a Directiva 79/869/CEE, de 9 de Outubro de 1979, relativa aos métodos de medida e à frequência das amostragens e da análise das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-membros (JO L 271, p. 44; EE 15 F2 p. 146). Designá-las-ei daqui em diante como a «directiva da qualidade» e a «directiva das amostragens», respectivamente, e em conjunto como as «directivas». O prazo para dar cumprimento às directivas expirou em 18 de Junho de 1977 e 11 de Outubro de 1981, respectivamente.

2. Os principais objectivos da directiva da qualidade são a redução da poluição das águas superficiais destinadas a serem utilizadas como água potável e a sua protecção contra a posterior deterioração, e a protecção da saúde pública pelo controlo da qualidade da água e do tratamento de depuração. A directiva harmoniza os padrões a estabelecer e a manter para essa água e prevê a elaboração, pelos Estados-membros, de programas nacionais de melhoramento da água. A directiva das amostragens, por sua vez, define mais rigorosamente os métodos e frequência das amostragens e das análises através das quais a qualidade da água deve ser controlada.

3. A Comissão apoia a sua acção em quatro fundamentos: 1) violação da obrigação de classificar as águas numa das três categorias definidas pela directiva da qualidade; 2) violação das obrigações de estabelecer e manter níveis de qualidade para a água assim classificada; 3) não elaboração de um plano de acção para o melhoramento da água e não comunicação desse plano à Comissão, bem como de quaisquer melhoramentos efectuados; 4) não fornecimento à Comissão da informação exigida pelo n.° 1 do artigo 8.° da directiva das amostragens. Será conveniente examinar estes pontos sucessivamente.

a) *Não classificação das águas*

4. A primeira frase do artigo 2.° da directiva da qualidade dispõe:

* Língua original: inglês.

«Na acepção da presente directiva, as águas superficiais são subdivididas em três grupos de valores-limite, A1, A2 e A3, que correspondem aos processos de tratamento-tipo adequados, indicados no anexo I.»

Assim, o anexo I define três categorias de tratamento para a transformação das águas de cada uma das categorias em água potável. A categoria A1, por exemplo, correspondem processos de «tratamento físico simples e desinfecção», enquanto os da categoria A3 incluem processos de tratamento e desinfecção «reforçados». A segunda frase do artigo 2.°, por sua vez, prevê que:

«Estes grupos correspondem a três qualidades de águas superficiais diferentes, cujas características físicas, químicas e microbiológicas estão indicadas no quadro que consta do anexo II.»

Em relação a cada um destes grupos ou categorias, o anexo II especifica, para cada uma das várias características ou «parâmetros», o quadro dos valores que a água deve respeitar. Tendo em conta esses valores, consequentemente, o anexo II define três diferentes qualidades de água, classificando-as de A1 (a mais pura), a A3 (a mais poluída). Segundo o n.° 3 do artigo 4.°, a água com características inferiores aos valores-limite para A3 apenas em circunstâncias excepcionais deve ser utilizada para obtenção de água potável.

5. Em meu entender, resulta claro do texto do anexo II e do n.° 3 do artigo 4.° que esses níveis de qualidade se referem às características da água destinada à produção de água potável e não de água que tenha sido já captada e a que tenha sido dado o tratamento de depuração. A versão inglesa do artigo 1.° induz em erro quanto a este aspecto, e a versão francesa é talvez ambígua. A versão alemã do artigo 1.° está, pelo contrário, isenta de ambiguidades, e, em minha opinião, é correcta.

6. Esta repartição da água por categorias é fundamental para ambas as directivas. Se não for tomada em consideração, um Estado-membro não poderá fixar os valores dos parâmetros aplicáveis a cada ponto de colheita, segundo o disposto no artigo 3.° da directiva da qualidade, ou definir um plano de acção para o saneamento das águas, nos termos do n.° 2 do artigo 4.° Nem estaria em condições de respeitar o disposto no artigo 6.° e no anexo II da directiva das amostragens (que fixa, com referência às três categorias, as frequências mínimas anuais de colheita de amostras e de análise). Por outro lado, não é de modo nenhum óbvio que o artigo 2.°, tomado em si mesmo, contenha uma obrigação autónoma de classificar as águas superficiais de um Estado-membro.

7. A Comissão alega que a subdivisão por categorias referida no artigo 2.° não foi efectuada de forma integral e vinculativa. Não considera suficiente uma declaração como a feita pelo Governo alemão, na sua resposta ao parecer fundamentado da Co-

missão de 20 de Junho de 1988, de que «todas as águas no Baden-Würtemberg que são utilizadas para abastecimento de água potável se incluem na categoria A1». O que a Comissão exige é uma classificação concreta para cada «ponto de colheita» (ponto em que a água é captada) e isso foi feito, na opinião da Comissão, somente em relação à Baviera, Renânia-Palatinado e Schleswig-Holstein.

8. O Governo alemão alega que o que é exigido é uma classificação da *água* e não de cada *ponto de colheita* individual. Todas as águas utilizadas para a produção de água potável, afirma, foram classificadas numa das categorias A1, A2 e A3 pelas autoridades regionais competentes. As investigações que, na altura em que a Comissão apresentou a petição, ainda prosseguiam em alguns casos (nomeadamente na Renânia do Norte-Vestefália), visavam identificar a origem da poluição e não a qualidade das águas. Essas investigações foram entretanto concluídas.

9. Em minha opinião, o primeiro fundamento das alegações da Comissão é errado, na medida em que pressupõe que o artigo 2.° cria uma obrigação autónoma de classificar as águas distinta das outras obrigações impostas pelas directivas. É todavia difícil ver como o artigo 2.° podia criar tal obrigação autónoma. Assim, é significativo que, no primeiro fundamento, a Comissão se refira ao dever de classificar as águas *em cada ponto de colheita.* Como o Governo alemão refere, todavia, é o n.° 1 do artigo 3.° que impõe uma obrigação «para todos os pontos de colheita de amostras, ou para cada ponto de colheita de amostras»: os pontos de colheita não são mencionados no artigo 2.° Evidentemente, se o artigo 2.° criasse uma obrigação autónoma de classificar as águas, a Comissão poderia sem dúvida alegar correctamente que tal obrigação não podia sempre referir-se a cursos de água inteiros, em oposição a pontos de colheita individuais, uma vez que é claro que as águas podem ser de diferente qualidade em pontos diferentes. Não há, por exemplo, razão para supor que águas extraídas de dois pontos de um mesmo rio devam necessariamente ser da mesma categoria, uma vez que pode existir entre esses dois pontos uma fonte adicional de poluição. Em minha opinião, isto mostra simplesmente que o artigo 2.° não impõe por si qualquer obrigação de classificar as águas.

10. O que o artigo 2.° faz, com efeito, é definir as três categorias de águas, A1, A2 e A3, em função de métodos adequados de tratamento por depuração. Por outras palavras, o próprio artigo 2.° efectua a classificação ao definir as águas em função dos métodos de tratamento-tipo descritos no anexo I: não exige aos Estados-membros que enveredem por um processo independente de classificação. Se o artigo 2.° implica alguma obrigação, consequentemente, é a de não sujeitar uma dada categoria de água potável a um método incorrecto de tratamento, isto é, a um método adequado somente para águas que satisfaçam padrões de pureza mais rigorosos.

11. Até à audiência, a Comissão não fez qualquer alegação no sentido de que às águas tenha sido dado tratamento inadequado nessa acepção. A acusação feita na

carta de notificação de incumprimento enviada pela Comissão, e repetida no parecer fundamentado e na petição, consistiu em que a Alemanha não classificou as suas águas e não comunicou os resultados dessa classificação à Comissão. Na audiência, a Comissão suscitou a questão de saber qual o tratamento que foi aplicado às águas para as quais foram especificados os valores A2 em relação a alguns parâmetros, e os valores de A1 em relação a outros parâmetros.

12. Resulta do artigo 3.° que um valor especificado no anexo II para água da categoria A2 não pode servir para águas classificadas na categoria A1 (ver a seguir, n.° 15). Um Estado-membro que fizesse isto violaria claramente a sua obrigação resultante do artigo 3.° Suponha-se, por outro lado, que águas às quais tenha sido dado o tratamento de depuração próprio da categoria A1 sejam classificadas na categoria A2 pelo Estado-membro (que assim se arrogou o direito de fixar valores A2, nos termos do artigo 3.°). Isto, em minha opinião, não é permitido pela directiva: mas o erro consistiria em tratar a água que satisfaça somente os níveis de qualidade A2 por meio de um processo insuficiente de depuração (nomeadamente um processo adequado somente para as águas da categoria A1); e deve notar-se que o segundo considerando da directiva se refere à necessidade de se exercer um controlo «sobre as águas superficiais destinadas à produção de água potável *e sobre a sua depuração*» (sublinhado meu). O erro não consistiria na classificação errada das águas, uma vez que, se satisfazem somente os critérios-tipo da categoria A2, estão correctamente classificadas em A2. Se, por outro lado, preenchem os critérios-tipo A1 e os valores são fixados em conformidade nos termos do artigo 3.°, a sua classificação como A2 seria uma atitude vazia de sentido e, em meu entender, sem quaisquer efeitos jurídicos.

13. Assim, na carta de notificação de incumprimento, a Comissão tinha legitimidade para suscitar a questão de saber se, na Alemanha, as águas tinham sido, em todos os casos, tratadas por processos adequados, dando cumprimento a uma obrigação, decorrente do artigo 2.° da directiva, de tratar as águas por um processo correspondente ao seu nível de qualidade. Neste caso, porém, a Comissão suscitou uma questão diferente, e que é difícil de distinguir do seu segundo fundamento. Na audiência, a Comissão confirmou que, em sua opinião, o artigo 2.° impunha um dever autónomo de classificar as águas por meio de uma decisão formal com efeito jurídico independente, ainda que tenha admitido que as obrigações impostas pelo artigo 2.° e pelo artigo 3.° estavam estreitamente ligadas.

14. Em minha opinião, não é de modo algum claro qual o acto formal, distinto do acto de fixação dos valores aplicáveis em conformidade com o n.° 1 do artigo 3.°, que seria necessário para dar cumprimento a tal dever de classificação. Ao escolher um processo de depuração, um Estado-membro terá, com efeito, classificado as águas a serem tratadas. Assim, independentemente das declarações formais que possa fazer, se é dado às águas o tratamento A1, os níveis de qualidade a serem atingidos são os especificados para as águas da categoria A1. Se for exigido algum acto formal de classificação, ele deve, na melhor das hipóteses, ser considerado um passo preliminar na fixação de valores nos termos do artigo 3.° Na medida em que o próprio artigo 2.° esteja em causa, não me parece que a Comissão tenha provado a violação de qualquer obrigação autónoma imposta por esse artigo.

b) *A não fixação e respeito dos valores*

15. O n.° 1 do artigo 3.° da directiva da qualidade dispõe que:

«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.

...»

Esses valores devem ser estabelecidos dentro dos limites especificados pelo anexo II. Uma coluna de valores «I» especifica o critério mínimo que um Estado-membro deve estabelecer para uma dada categoria de águas (por exemplo, não mais do que 0,05 mg/l de arsénio para a categoria A1). Uma coluna de valores «G» especifica o critério que os Estados-membros se devem esforçar por atingir (no mesmo exemplo, não mais do que 0,01 mg/l de arsénio).

16. Do n.° 4 do artigo 5.° da directiva resulta que um «local de colheita» é qualquer local onde as águas superficiais são recolhidas antes de serem enviadas para o tratamento de depuração. A versão inglesa da directiva utiliza a expressão «sampling point» para referir os pontos para os quais são fixados valores, nos termos do n.° 1 do artigo 3.°, e os locais onde são colhidas amostras para verificar se a água respeita esses valores (n.° 1 do artigo 5.°). A versão francesa, tal como a alemã, utiliza duas expressões diferentes: «point de prélèvement» para «sampling point» no n.° 1 do artigo 3.°, e «lieu d'extraction» para «sampling point» no artigo 5.° (em alemão, «Entnahmestelle» e «Schöpfstelle», respectivamente). O n.° 4 do artigo 5.° mostra, todavia, que estas expressões tem o mesmo significado — como de facto têm de ter para que as operações de colheita de amostras descritas no artigo 5.° tenham alguma utilidade.

17. O n.° 1 do artigo 4.°, por seu lado, dispõe que:

«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.»

18. Na opinião da Comissão, não resulta da informação fornecida pelo Governo alemão que os valores tenham sido fixados para cada local de colheita de amostras nos termos do artigo 3.° da directiva da qualidade. Na melhor das hipóteses, isso foi feito tardiamente no que toca ao *Land* de Schleswig-Holstein (não antes de Dezembro de 1988). O Governo alemão respondeu que foram tomadas as medidas necessárias de formas diferentes por diversos *Länder*, mas sempre no quadro da «Wasserhaushaltsgesetz» (WHG), (lei relativa à gestão dos recursos hídricos). Observa que, nos termos do § 7 da WHG (conjugado com o § 2), a utilização da água para finalidades especiais só é permitida mediante uma autorização («Erlaubnis»). As autorizações para a capta-

ção de águas para utilização pública como água potável são, ao que parece, emitidas pelas autoridades locais competentes dos vários *Länder*. E como, em cada caso, tais autorizações foram sujeitas à condição de as águas satisfazerem os critérios mínimos fixados por essas autoridades de acordo com o anexo II da directiva da qualidade, entendeu-se que foi dado pleno cumprimento aos artigos 3.° e 4.°, n.° 1, da directiva.

19. O argumento do Governo alemão parece, pois, ser o seguinte: a WHG dá às autoridades administrativas competentes um poder discricionário para conceder, recusar ou revogar licenças para utilização das águas, e, nos casos dos § 4 e 5, para impor condições e exigências sobre essa utilização. Afirma-se existirem medidas que asseguram que todas as licenças emitidas estão sujeitas às exigências e condições adequadas. Em alguns casos, pelo menos, essas medidas consistem em instruções vinculativas dirigidas às autoridades locais que emitem a licença pelo (a título de exemplo) ministro competente do *Land* em causa. Suponhamos agora que uma licença contém condições relativas aos valores mínimos especificados de acordo com o anexo II da directiva da qualidade: então, se a qualidade da água ficar aquém dos padrões especificados, o titular de uma licença que continue a utilizar a água está a violar as condições da licença. Incorre, assim, em infracção ao disposto no § 2 da WHG ou, pelo menos, poderá ser-lhe revogada a licença. As licenças são, assim, o meio pelo qual os valores adequados são fixados e respeitados e é dado cumprimento às directivas na Alemanha através do efeito conjugado do quadro legislativo da WHG, por um lado, e da imposição de condições para as licenças, por outro.

20. O argumento suscita duas questões, uma de princípio e outra de facto. A primeira consiste no seguinte: em que medida é possível a um Estado-membro utilizar medidas administrativas desta natureza para execução de uma directiva? A segunda questão é a de saber se, admitindo que tal modo de execução é admissível em princípio, todas as medidas adequadas foram de facto tomadas. Deve notar-se que duas espécies de medidas administrativas estão aqui em causa: condições impostas às empresas de águas pelas autoridades licenciadoras e instruções dirigidas às próprias autoridades licenciadoras por uma autoridade central do *Land* em causa.

21. Na opinião da Comissão, as instruções administrativas, não sendo normas jurídicas, não podem ser consideradas como transpondo efectivamente as normas de uma directiva para o sistema jurídico de um Estado-membro. Tais medidas carecem, em especial, do necessário elemento de eficácia jurídica em relação a terceiros, isto é, pessoas que não sejam as autoridades e as empresas de águas. A Comissão observa que, ainda que as instruções tomassem a forma de circulares ministeriais publicadas e vinculativas para os destinatários, isso não bastaria. A objecção da Comissão parece ser a de que não é claro se um terceiro poderia impugnar o comportamento de uma autori-

dade licenciadora que actuasse em contradição com as instruções ministeriais ou o de uma empresa de águas que violasse as condições da licença. Mas, afirma a Comissão, as directivas devem ser entendidas como impondo a criação de direitos na esfera jurídica dos particulares, assim como obrigações para as autoridades públicas.

22. Segundo o Governo alemão, as medidas administrativas utilizadas para a execução do artigo 3.° tomam uma de duas formas, consoante o *Land* em causa. Em alguns casos — por exemplo na Baviera — têm sido publicadas comunicações ministeriais que notificam as exigências da directiva às autoridades licenciadoras em causa. Em outros casos, parece que as únicas medidas utilizadas são decisões individuais dirigidas às empresas de águas pelas autoridades licenciadoras. Alega-se que, em qualquer desses casos, as medidas tomadas satisfazem as exigências da segurança jurídica e da clareza. Uma vez que nenhuma das directivas diz respeito à relação entre o Estado e o cidadão, considera-se suficiente que as autoridades licenciadoras sejam vinculadas pelas suas instruções e que as empresas de águas sejam, por sua vez, vinculadas pelas condições inerentes às licenças, sem haver qualquer necessidade de criar direitos ou obrigações para terceiros.

23. A seguir, abordarei em primeiro lugar a questão de saber o que é exigido em princípio para dar cumprimento a uma directiva, e examinarei depois as medidas que foram tomadas pelo Governo alemão.

24. Deve primeiro observar-se que não há uma regra inflexível no sentido de ser sempre necessária legislação para transpor uma directiva. Como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão de 23 de Maio de 1985, Comissão/Alemanha (29/84, Recueil, p. 1661):

«Resulta dessa disposição (artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado) que a transposição de uma directiva não exige necessariamente um acto legislativo em cada Estado-membro. Em particular, a existência dos princípios gerais de direito constitucional ou administrativo pode tornar supérflua a transposição através de medidas legislativas ou regulamentares específicas, na condição, todavia, de esses princípios garantirem efectivamente a plena aplicação da directiva pela administração nacional e de, no caso de a directiva visar criar direitos para os particulares, a situação jurídica decorrente desses princípios ser suficientemente precisa e clara e os beneficiários serem colocados em condições de conhecer plenamente os seus direitos e, eventualmente, de os invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais.» (n.° 23 do acórdão; ver igualmente o acórdão de 15 de Março de 1990, Comissão/Países Baixos, n.os 6 a 8, C-339/87, Colect., p. I-851).

No processo 29/84, Comissão/Alemanha, a directiva em causa impunha aos Estados-membros que reconhecessem títulos de enfermeiro obtidos noutros Estados-membros, e era portanto claro que a directiva pretendia criar direitos para os particulares, concretamente os enfermeiros que pretendessem obter o reconhecimento dos seus títulos por

forma a poderem trabalhar na Alemanha. Concluiu-se que o Governo alemão não podia basear-se numa prática de reconhecimento dos diplomas estabelecida e constante, pois tal prática não criava uma situação que fosse «suficientemente precisa, clara e transparente para permitir aos nacionais dos outros Estados-membros conhecer os seus direitos e prevalecer-se deles» (n.° 28 do acórdão).

25. Outros casos em que as medidas administrativas foram consideradas insuficientes envolviam directivas de harmonização de padrões técnicos, ou condições de autorização, para benefício de comerciantes: ver os acórdãos de 6 de Maio de 1980, Comissão/ /Bélgica (102/79, Recueil, p. 1473) e de 15 de Março de 1983, Comissão/Itália (145/82, Recueil, p. 711). No último caso, as disposições nacionais existentes, cuja harmonização se exigia, assumiam a forma de disposições legislativas. Concluiu-se que não eram suficientes medidas administrativas, ainda que assumissem a forma de circulares ministeriais vinculativas para a administração e tivessem sido notificadas aos operadores económicos interessados: ver conclusões do advogado-geral Reischl no processo 145/82 (Recueil 1983, p. 722 e 723).

26. Tal como o Tribunal tem salientado frequentemente, a escolha da forma e métodos, deixada aos Estados-membros pelo terceiro parágrafo do artigo 189.° do Tratado, tem de ser entendida à luz do objectivo das directivas em questão (ver processo 102/79, Comissão/Bélgica, já referido, n.° 7). É todavia claro que um Estado-membro nunca será autorizado a basear-se naquilo que o Tribunal tem muitas vezes referido como «meras práticas administrativas, por sua natureza modificáveis à vontade da administração e desprovidas de publicidade adequada» (ver, por exemplo, acórdão de 15 de Dezembro de 1982, Comissão/Países Baixos, n.° 4, 160/82, Recueil, p. 4637). A frase surge como uma constante em processos de não transposição, mas requer análise mais rigorosa. O Tribunal de Justiça não pode, em minha opinião, estar a declarar que *toda e qualquer* medida administrativa é inadequada pelo facto de poder ser alterada demasiado facilmente pelas autoridades e carecer de publicidade suficiente. Tal interpretação seria inconsistente com as frequentes posições adoptadas pelo Tribunal no sentido de que pode haver, em princípio, casos em que *não* sejam exigidas medidas legislativas (consideradas em contraposição às medidas administrativas): ver acórdãos, Comissão/Alemanha (29/84) e Comissão/Países Baixos (C-339/87), já referidos.

27. Em primeiro lugar, deveria fazer-se a distinção entre *medidas* administrativas e *práticas* administrativas. Há uma diferença entre transpor uma directiva por meio de normas jurídicas vinculativas emanadas de uma autoridade nacional e confiar meramente em práticas estabelecidas ou hábitos de funcionários. Só no primeiro caso se pode considerar existirem medidas adequadas que garantem um cumprimento constante. Por outro lado, não pode, em minha opinião, ser decisivo que as medidas administrativas possam facilmente ser alteradas pela administração, uma vez que o mesmo pode ser verdadeiro em relação às medidas legislativas. Em muitos Estados-membros, alguns poderes de carácter legislativo serão delegados em autoridades administrativas, em alguns casos sem necessidade de qualquer posterior aprovação pelos órgãos legislativos. Em tais circunstâncias, a separação entre legislação por delegação e regulamen-

tação administrativa pode ser difícil de fazer. É claro que não há objecção, em princípio, à transposição pela via, por exemplo, de decisão ministerial ou de regulamento: ver acórdão Comissão/Países Baixos (C-339/87, já referido, n.° 24, e em especial as observações do advogado-geral Van Gerven a p. 867 e 868.

28. Uma deficiência que as medidas administrativas podem partilhar com as meras práticas administrativas é que podem também carecer de publicidade adequada. Assim, o Tribunal de Justiça condenou recentemente «as medidas internas ou as instruções administrativas, susceptíveis por natureza de modificação e desprovidas de adequada publicidade» — ver acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha, n.° 72 (C-131/88, Colect., p. I-825). Todavia, pode pôr-se a questão de saber qual o grau de publicidade que será adequado ou suficiente num caso determinado.

29. Parece-me, por conseguinte, que podem ser distinguidas três condições autónomas. Primeiro que tudo, há uma condição de que deve haver medidas destinadas a dar cumprimento que vão para além das simples práticas administrativas impondo uma norma vinculativa à actividade da administração pública. Em seguida, há a condição de que quaisquer medidas adoptadas sejam tornadas públicas. Finalmente, há a condição de que sejam criados para os particulares direitos susceptíveis de tutela jurisdicional. Todavia, não deve concluir-se que as três condições devem estar preenchidas no tocante a todas as directivas.

A necessidade de medidas nacionais vinculativas

30. Quando se diz que um Estado-membro não pode basear-se, ao dar cumprimento a uma directiva, em «meras práticas administrativas», isto deve certamente entender-se como incluindo situações em que o cumprimento da directiva é deixado à discricionaridade de certos funcionários ou serviços. É indiferente que as autoridades em questão estejam directamente vinculadas pela directiva e lhe dêem, na prática, cumprimento: ver acórdão Comissão/Países Baixos (97/81, Recueil 1982, p. 1819). Nesse processo, os Países Baixos foram acusados de não terem dado cumprimento à directiva da qualidade. O Tribunal de Justiça aceitou que os Países Baixos podiam delegar o controlo da qualidade da água nas autoridades regionais ou locais, mas isto não os dispensou da «obrigação de transpor as disposições da directiva para disposições internas com carácter vinculativo» (n.° 12 do acórdão).

31. Se bem que, no acórdão 97/81, fosse declarado que eram exigidas medidas *nacionais*, o Tribunal observou que

«O Governo neerlandês não apresentou qualquer elemento que permitisse concluir que tenham efectivamente sido adoptadas disposições com carácter vinculativo, *quer pelas autoridades nacionais, quer pelas autoridades regionais*, a fim de fixar... o valor aplicável...» (n.° 13, sublinhado meu).

Assim, «nacional» aqui significa, em primeiro lugar, medidas adoptadas pelo Estado que dá cumprimento à directiva, em contraposição com a legislação comunitária. Consequentemente, não é necessário que as medidas que dão cumprimento à directiva sejam adoptadas em todos os casos pelo Governo central de todos os Estados-membros, em vez de por autoridades regionais ou locais competentes para adoptar tais medidas [ver, no mesmo sentido, os acórdãos de 14 de Janeiro de 1988, Comissão/Bélgica, n.° 9 (227/85 a 230/85, Colect., p. 1) e Comissão/Alemanha, já referido, n.° 71 (C-131/88)]. Por outro lado, em meu entender, é claro no presente processo que as medidas de implementação não podem consistir meramente em decisões individuais de cada autoridade licenciadora. Devem ser adoptadas medidas que garantam que as decisões relevantes sejam adoptadas de modo uniforme pelas várias autoridades locais, e em conformidade com as exigências da directiva. Essas disposições devem, consequentemente, ser *vinculativas* para as autoridades licenciadoras em causa, e devem emanar de uma autoridade superior (por exemplo, o departamento ministerial competente em cada um dos *Länder*).

A condição de publicidade adequada

32. Em que circunstâncias deverão as medidas de implementação ser tornadas públicas? É difícil obter uma orientação nesta questão a partir da jurisprudência do Tribunal de Justiça, porque a questão da publicidade é frequentemente subsumida na questão da criação de direitos susceptíveis de tutela jurisdicional. Quando uma directiva impõe que sejam criados direitos ou obrigações para os particulares, a situação jurídica deve obviamente ser tornada suficientemente precisa e clara para as pessoas relativamente a quem tais direitos ou obrigações surgem: ver acórdão Comissão/Alemanha (29/84, já referido no n.° 24 das presentes conclusões). Mesmo na ausência de tal categoria de pessoas directamente abrangida pela directiva, pode sustentar-se que o público em geral deverá ter ao menos a possibilidade de verificar que a legislação comunitária foi correctamente transposta. Assim, mesmo que a não transposição por um Estado-membro não privasse nenhuma categoria específica de particulares de direitos que deviam ser-lhe garantidos pelo direito nacional, essa não transposição poderia contudo ser algo acerca de que qualquer cidadão deveria poder tomar conhecimento, de forma a que, por exemplo, pudesse ser apresentada queixa às autoridades nacionais competentes (ou mesmo à Comissão): ver as observações do advogado-geral Van Gerven no n.° 7 das suas conclusões no processo C-131/88, Comissão/Alemanha (já referidas no n.° 28 das presentes conclusões). Uma medida que não seja tornada pública pode também considerar-se ser uma medida que pode ser alterada demasiado facilmente, sem que isso seja conhecido fora da administração.

Criação de direitos susceptíveis de tutela jurisdicional

33. Como já disse, resulta claro da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando uma directiva pretende que sejam criados para os particulares direitos ou obrigações,

a situação jurídica resultante da transposição deve ser tornada suficientemente precisa e clara para eles: isto inclui a condição de publicidade suficiente acima discutida. Além disso, todavia, quando tais direitos sejam criados, os particulares em causa devem, em circunstâncias adequadas, poder invocá-los perante os órgãos jurisdicionais nacionais: ver acórdão Comissão/Alemanha (29/84, já referido no n.° 24 das presentes conclusões), e acórdão Comissão/Alemanha (C-131/88, já referido no n.° 28 das presentes conclusões). Neste último processo, foi a 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 (JO 1980, L 20, p. 43; EE 15 F2 p. 162), que foi considerada pelo Tribunal como pretendendo criar direitos e obrigações para os particulares (ver n.° 7 do acórdão). Deve notar-se, todavia, que a directiva sobre as águas subterrâneas prevê a criação de um sistema pormenorizado de autorização e de controlo que potencialmente afecta uma categoria ilimitada de pessoas, concretamente todas as que estão envolvidas em qualquer actividade que leve, directa ou indirectamente, a descargas de substâncias nocivas no ambiente. Poderia dizer-se que existe uma categoria de pessoas igualmente ampla e aberta que é abrangida pelas directivas sobre poluição atmosférica [Directiva 80/779/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa a valores-limite e a valores-guia de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão (JO L 229, p. 30; EE 15 F2 p. 193), e Directiva 82/884/CEE do Conselho, de 3 de Dezembro de 1982, relativa a um valor-limite para o chumbo contido na atmosfera (JO L 378, p. 15; EE 15 F4 p. 17)] discutidas nas conclusões do advogado-geral Mischo nos processos Comissão/Alemanha, apresentadas em 6 de Fevereiro de 1991: ver em especial o n.° 18 das conclusões (processos C-361/88, Colect. 1991, p. I-2567, I-2585, e C-59/89, Colect. 1991, p. I-2607, I-2625). Deve observar-se também que essas pessoas não são «terceiros» em relação às medidas discutidas nesses processos, porque são as suas actividades que são o objecto imediato do sistema de controlo cujo estabelecimento era exigido.

34. Em contraste com as directivas relativas a águas subterrâneas e à poluição atmosférica, as que estão em causa no presente processo parecem exigir a criação de direitos ou obrigações apenas para uma categoria limitada de pessoas, concretamente o número limitado de empresas que captam águas de superfície para fornecimento de água potável ao público. As directivas implicam em especial que a essas pessoas seja imposta a obrigação de não fornecerem água quando as fontes estejam abaixo dos padrões fixados em conformidade com as directivas. Por isso, as disposições jurídicas e instruções administrativas que afectam a emissão de licenças de utilização de águas deveriam ser de forma a que essas pessoas, caso não sejam elas próprias órgãos da administração pública, possam certificar-se dos seus direitos e obrigações e, caso seja necessário, fazer com que eles sejam determinados pelos tribunais nacionais. Parece-me, todavia, que a Comissão é capaz de ir longe demais quando sugere que as medidas nacionais devem ser susceptíveis de conferir direitos a terceiros para impugnar o inadequado cumprimento ou transposição das directivas. É certo que o público em geral, assim como os ecologistas e os grupos de pressão para a defesa do ambiente, têm um interesse geral na qualidade da água, e de facto no respeito do direito comunitário. Daí não resulta, porém, automaticamente que lhes devam ser reconhecidos direitos subjectivos susceptíveis de tutela pelos tribunais nacionais.

35. Como já referi, ainda que tais direitos subjectivos não sejam criados, pode acontecer que, não obstante, haja uma obrigação do Estado que deve dar cumprimento à directiva em dar publicidade às medidas que adoptou, de modo que o cidadão afectado possa socorrer-se de qualquer das vias de reparação existentes em direito nacional contra a omissão dos órgãos da administração. Pode sustentar-se que, quando a qualidade do ambiente esteja em causa, há razões particularmente imperiosas para exigir a publicação integral das medidas destinadas a dar cumprimento às directivas; e deve notar-se que o Conselho adoptou recentemente uma directiva que prevê a liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, JO L 158, p. 56). Quanto às medidas invocadas pelo Governo alemão, algumas, mas não todas, foram publicadas nos jornais oficiais ou nos dos ministérios.

36. De qualquer forma, em minha opinião, não é necessário decidir no presente processo se há uma exigência de criar para terceiros direitos susceptíveis de tutela jurisdicional, ou mesmo se há uma exigência de publicidade. Um exame das medidas que foram adoptadas mostrará que mesmo a condição mínima de «medidas nacionais de natureza vinculativa» (ver *supra*, n.° 30) não foi satisfeita.

As medidas de transposição

37. Como o Governo alemão refere, os § 2 e 7 da WHG contém uma proibição geral de utilização de águas sem autorização. Antes de o prazo para transposição da directiva da qualidade findar, a qualidade das águas era controlada na Alemanha através do acto administrativo de emissão de licenças dentro do quadro da WHG. Se, consequentemente, o Governo alemão pudesse efectivamente demonstrar que, em cada um dos *Länder*, tinham sido emitidas instruções administrativas vinculativas por uma autoridade ministerial central, para cada uma das autoridades locais competentes para a concessão de licenças sobre águas, isso iria de certo modo no sentido de demonstrar que houve transposição adequada das directivas. As instruções teriam de ser medidas com efeito vinculativo em direito administrativo alemão, e teriam de exigir que fossem feitas correcções adequadas em todas as licenças pertinentes. Cada uma dessas medidas teria também de ser comunicada à Comissão, nos termos dos artigos 13.° da directiva da qualidade e 10.° da directiva das amostragens.

38. Na falta de disposições legislativas detalhadas que integrem as exigências das directivas no direito nacional, isto seria, parece-me, o mínimo exigido para demonstrar a existência de transposição adequada. De facto, a menos que dispusesse dessa documentação completa, é difícil ver como o próprio Governo federal podia adquirir a convicção de que a transposição adequada fora feita em todos os *Länder*.

39. No contexto do presente processo, a demandada apresentou vários exemplos do

que considerou ser a transposição adequada do artigo 3.° da directiva da qualidade. No caso da *Baviera*, foi apresentada uma decisão do Landratsamt Hof de 24 de Julho de 1981 (anexo B1 da tréplica) e resulta da resposta do Governo alemão ao parecer fundamentado da Comissão que idênticas decisões foram tomadas por outras autoridades locais competentes na Baviera (anexo II à comunicação de 26 de Janeiro de 1989). A decisão altera os termos da autorização para a colheita de água do Steinbach e do Goldbach, entre outros aspectos fixando valores correspondentes ao mínimo especificado para a categoria das águas A2 no anexo II da directiva da qualidade. Os fundamentos da decisão referem-se às duas directivas e a uma carta, datada de 30 de Dezembro de 1977, do Ministério bávaro do Interior dando instruções ao Landratsamt para tirar as necessárias conclusões da directiva da qualidade. Essa carta não foi oferecida como prova. A demandada apresentou uma comunicação publicada pelo mesmo ministério, datada de 12 de Julho de 1977, mas esta mais não faz do que chamar a atenção das autoridades locais para os termos da directiva da qualidade, solicitar-lhes o fornecimento de certas informações e anunciar-lhes futuras instruções (anexo B3 da tréplica).

40. Esses documentos — nomeadamente a decisão individual do Landratsamt Hof e a comunicação publicada do ministério da Baviera — não podem, em minha opinião, ser considerados prova suficiente de transposição adequada. A primeira, ainda que vinculativa para a empresa de águas sua destinatária, e embora adequada em si mesma, não é mais do que uma decisão administrativa isolada. Nem, por outro lado, pode ser suficiente chamar simplesmente a atenção das autoridades locais para a existência de uma directiva ou dar-lhes instruções em termos gerais para que tirem daí as necessárias consequências. Num e noutro caso, faltam disposições nacionais de carácter vinculativo: ver acórdão Países Baixos/Comissão (97/81, já referido no n.° 30 das presentes conclusões).

41. No caso da Renânia-Palatinado, a demandada apresentou uma decisão datada de 15 de Novembro de 1988 do Bezirksregierung de Trier (anexo B 4 da tréplica), que é aparentemente uma entre várias decisões idênticas relativas a esse *Land* (ver anexo V à comunicação do Governo alemão de 26 de Janeiro de 1989). A decisão parece impor condições suplementares à uma licença, nos termos do n.° 1 do § 5 da WHG, fixando valores de parâmetros adequados para as águas da categoria A2 e fixando também frequências de amostragem de acordo com o disposto na directiva das amostragens. Mais uma vez, esta decisão é, quando muito, uma prática administrativa correcta. É certo que a decisão das autoridades de Trier também faz referência a medidas administrativas («Verwaltungsvorschriften») que aplicam as directivas e que tomam a forma de circulares do Ministério da Agricultura e do Ambiente (presumivelmente da Renânia-Palatinado) de 20 de Outubro de 1977 e de 20 de Junho de 1981. Todavia, estas não foram apresentadas como prova, pelo que a sua adequação como medidas de transposição não pode ser avaliada, e a demandada não invocou tais medidas na tréplica (em que a transposição na Renânia-Palatinado foi expressamente distinguida da efectuada na Baviera, onde medidas mi-

nisteriais foram publicadas no Jornal Oficial respectivo). Parece-me, pois, que faltam mais uma vez «disposições nacionais vinculativas». Deve também observar-se que todas as decisões relativas à Renânia-Palatinado, excepto uma, foram adoptadas depois do termo do prazo fixado no parecer fundamentado da Comissão. O Governo alemão não indicou quaisquer decisões anteriores nesse sentido, e assim é difícil considerar as decisões como sendo tomadas em resposta a instruções ministeriais vinculativas emitidas em 1977 e 1981.

42. Na audiência, a Comissão salientou além disso vários pormenores resultantes da decisão do Bezirksregierung Trier. Primeiro, objectou que só fora estabelecido um valor para cada parâmetro, quando a directiva especifica dois: um valor obrigatório (dado pela coluna «I» do anexo II), e um valor indicativo (dado pela coluna «G»). Não penso, todavia, que o artigo 3.° da directiva exija que sejam estabelecidos dois valores autónomos: as duas colunas devem antes ser entendidas como especificando os limites dentro dos quais deve ser fixado um único valor para cada parâmetro (o valor «I» especifica um mínimo e o valor «G» o máximo realista). A seguir, a Comissão alega que alguns dos valores especificados eram adequados para as águas da categoria A1, mas outros, como o valor do ferro, somente para a categoria A2. É evidente que não haveria qualquer objecção a isto se a água fosse da categoria A2 e se fosse utilizado o processo de depuração adequado. Todavia, no anexo V à comunicação do Governo alemão de 26 de Janeiro de 1989, declara-se que a água em questão é da categoria A1. A Comissão referiu também que no caso de um parâmetro (manganês), tinha sido estabelecido um valor da categoria A3. Na audiência, o Governo alemão não fez qualquer tentativa para explicar estas aparentes irregularidades. Mesmo ao nível da prática administrativa, consequentemente, surgem dúvidas quanto à correcta transposição da directiva na Renânia-Palatinado.

43. No caso do *Schleswig-Holstein,* a demandada apresentou, em resposta ao parecer fundamentado da Comissão, duas cartas de 14 de Dezembro de 1988 e de 5 de Janeiro de 1989, escritas pelo ministro da Natureza e do Ambiente do Schleswig-Holstein, dirigidas às autoridades locais competentes no domínio das águas em Lübeck e Kreis Stormarn respectivamente (anexo VI à comunicação do Governo alemão de 26 de Janeiro de 1989). Estas parecem conter efectivamente instruções vinculativas para que sejam alteradas em termos adequados licenças de água emitidas por essas autoridades. Ambas as cartas foram escritas depois do termo do prazo fixado pela Comissão no parecer fundamentado, e consequentemente não são prova do pleno e atempado cumprimento do artigo 3.° da directiva da qualidade, mesmo que tenham sido imediatamente respeitadas pelas autoridades destinatárias. Na audiência, o Governo alemão confirmou que fora adoptada uma adequada decisão de licenciamento pelas autoridades competentes no domínio das águas do Kreis Stormarn no final de 1989, e declarou que

nenhuma água potável era de facto captada a partir da fonte de Lübeck.

44. Segundo afirma o Governo alemão, nenhumas águas superficiais foram captadas para a produção de água potável nos casos do *Hesse, Sarre, Berlim, Brema* e *Hamburgo*. Não contesta, por outro lado, que as directivas se aplicam às águas captadas no *Bade-Würtemberg*, na *Baixa Saxónia* e na *Renânia do Norte-Vestefália*, mas não apresentou prova de quaisquer medidas tomadas nestes *Länder* fixando valores em conformidade com o artigo 3.° da directiva da qualidade. No respeitante à Baixa Saxónia, a única prova apresentada foi um documento anexado à sua resposta ao parecer fundamentado da Comissão (anexo III à comunicação de 26 de Janeiro de 1989). A origem ou o valor desse documento não eram claros, mas parece que, de qualquer modo, apenas dizem respeito às frequências das amostragens e das análises. No caso da Renânia do Norte-Vestefália houve uma comunicação datada de 17 de Outubro de 1989 do Regierungspräsident de Detmold, declarando que as águas da barragem de Aalbach eram da categoria A1 (anexo B2 à tréplica). É verdade que o Governo alemão também referiu na tréplica outras medidas adoptadas na Renânia do Norte-Vestefália, incluindo circulares ministeriais publicadas e posteriores decisões de Regierungspräsidenten locais. Estas não foram, todavia, apresentadas ao Tribunal, e assim é mais uma vez impossível avaliar a sua adequação. Na audiência, o Governo alemão declarou que a transposição tinha sido feita no Baden-Württemberg e na Baixa Saxónia exactamente do mesmo modo como na Baviera, mas mais uma vez não foi apresentada qualquer prova.

45. Concluo, portanto que, com base na prova apresentada ao Tribunal de Justiça, só pode afirmar-se que a transposição do artigo 3.° da directiva da qualidade foi tardia e incompleta. Em minha opinião, consequentemente, a Comissão tem razão quanto ao segundo fundamento da acção.

46. Se um Estado-membro não fixou os valores aplicáveis nos termos do artigo 3.°, não poderá, evidentemente, garantir que a água respeita os valores fixados, e está, portanto, em violação das obrigações que para ele resultam do n.° 1 do artigo 4.° Além disso, o mecanismo pelo qual o Governo alemão afirma que os valores são respeitados é essencialmente o mesmo através do qual afirma que os valores são fixados, concretamente a imposição de condições adequadas às licenças de águas. Se não conseguiu demonstrar que existem disposições vinculativas que garantem que tais valores são fixados, teria igualmente dificuldade em demonstrar que existem disposições que garantem que a água respeita esses valores.

47. Na réplica, a Comissão sugeriu além disso que o Governo alemão admitira que os valores-limite tinham sido violados, pelo menos no caso da Renânia do Norte-Vestefália (onde a demandada indicou que tal se deveu em parte a factores de natureza geológica). Na tréplica, o Governo alemão explicou que, embora algumas águas na Renânia do Norte-Vestefália tenham sido classificadas «por decisão formal» como in-

cluindo-se na categoria A1, no caso de três barragens foram violados os valores mínimos A1: quanto à cor, no caso de Perlenbach e de Dreilägerbach, e quanto ao teor em nitrato, no caso de Heilenbecke. Nos três casos, todavia, o processo escolhido para tratamento da água tomou isso em conta, tendo sido aplicado o processo previsto para a categoria A2.

48. Não é claro se isto significa o reconhecimento de que os valores na Renânia do Norte-Vestefália foram violados, ou se é simplesmente prova de que, a despeito da «decisão formal» a que o Governo alemão se referiu, as águas de Perlenbach, de Dreilägerbach e de Heilenbecke são na verdade da categoria A2 (ver supra, n.° 14 das presentes conclusões).

49. De qualquer forma, não considero necessário nem adequado que o Tribunal de Justiça faça qualquer declaração em separado em relação a uma violação do n.° 1 do artigo 4.° Na medida em que os dois deveres são inseparáveis, basta declarar o não cumprimento do disposto no artigo 3.° Na medida em que, por outro lado, podem ser distinguidos, deve observar-se que a violação do n.° 1 do artigo 4.° não é mencionada na carta de notificação de incumprimento da Comissão de 18 de Agosto de 1987, nem no seu parecer fundamentado de 20 de Junho de 1988. Todavia, são estes documentos que definem o objecto de acções intentadas nos termos do artigo 169.°: ver acórdãos de 15 de Dezembro de 1982, Comissão/Dinamarca (211/81, Recueil, p. 4547), de 11 de Julho de 1984, Comissão/Itália (51/83, Recueil, p. 2793) e de 14 de Junho de 1990, Comissão/Itália (C-48/89, Colect., p. I-2425)

c) *Não elaboração de um plano de acção*

50. O n.° 2, primeiro parágrafo, do artigo 4.° da directiva da qualidade exige que os Estados-membros adoptem, no âmbito dos objectivos da directiva, as disposições necessárias para assegurar uma melhoria contínua do ambiente e, para esse efeito, elaborem um plano de acção orgânico. O plano deve incluir «um calendário para o saneamento das águas superficiais, especialmente as da categoria A3». A este respeito, devem efectuar-se «melhorias substanciais» num período de dez anos. O n.° 2, segundo parágrafo, do artigo 4.°, torna claro que o plano deverá ter em conta as dificuldades de ordem económica e técnica que existam. O terceiro parágrafo exige que a Comissão proceda a um exame aprofundado desses planos e, se necessário, apresente ao Conselho propostas adequadas a esse respeito.

51. A Comissão afirma que não recebeu da parte do Governo alemão notificação de qualquer plano, apesar de um pedido expresso nesse sentido e apesar do dever geral de comunicação das medidas de transposição imposto pelo artigo 10.° A Comissão afirmou que não recebeu quaisquer pormenores sobre os melhoramentos que tenham sido feitos. Em resposta a uma pergunta escrita do Tribunal de Justiça, todavia, este fundamento foi retirado em relação ao lago de Constança.

52. O Governo alemão respondeu a esta acusação como segue: por um lado, considera que apenas existe uma obrigação de planear e efectuar melhoramentos em relação às águas que não estão classificadas na

categoria A1. Além disso, quando a água não atinge os níveis da categoria A1, mas a poluição se deve à natureza do solo, não é necessário qualquer melhoramento, desde que seja aplicado um processo adequado de tratamento para depuração. Se a poluição se dever a outro factor fora do controlo da República Federal da Alemanha, a melhoria da qualidade de tal água pode quando muito ser de baixa prioridade. Assim, por exemplo, não existe actualmente necessidade de melhoria da qualidade das águas da Baviera; elas estão classificadas como A3 somente por precaução, e qualquer deterioração resultaria de poluição proveniente de fora do território da República Federal da Alemanha. No caso do Schleswig-Holstein, a poluição deve-se à natureza do solo e não pode ser corrigida por medidas administrativas. O Governo alemão considera que o mesmo acontece com a Renânia do Norte-Vestefália, embora pareça que aí os exames necessários para determinar a origem da poluição só foram completados depois de a presente acção ter sido intentada, e que foram adoptadas de facto medidas de saneamento num caso (Heilenbecke).

53. Na medida em que a poluição devida à natureza do solo esteja em causa, trata-se, como a Comissão referiu, de uma matéria expressamente regulada pelo artigo 8.° da directiva da qualidade, que permite a um Estado-membro «derrogar» à directiva em várias circunstâncias, incluindo aquelas em que as águas recebem um enriquecimento natural a partir do solo. O quarto parágrafo do artigo 8.° dispõe que:

«Quando um Estado-membro recorre a uma derrogação deve informar imediatamente desse facto a Comissão, especificando o motivo e os prazos.»

A intenção do artigo 8.° não é, portanto, excluir *a priori* toda a poluição «natural» do âmbito da directiva. Em alguns dos casos referidos no artigo 8.° (por exemplo, inundações e catástrofes naturais), a derrogação será por natureza temporária. No caso do enriquecimento a partir do solo, a derrogação pode ser temporária ou permanente, consoante a natureza do problema. Em ambos os casos, todavia, é claro que a Comissão deve ser informada — de forma a que possa, por exemplo, manifestar uma opinião quanto ao período permitido. Nenhuma informação foi dada pela demandada, nos termos deste parágrafo. Em minha opinião, consequentemente, o enriquecimento natural não poderia ser um fundamento para se recusar sequer considerar se uma determinada fonte de água necessita de ser melhorada no quadro do programa de dez anos.

54. De forma semelhante, dado que a directiva se aplica sem distinção a águas nacionais e a águas que atravessam fronteiras (ver a segunda frase do n.° 1 do artigo 4.°), as suas obrigações abrangem também a poluição provinda de fora do território do Estado-membro que deve dar cumprimento à directiva. Mais uma vez, um Estado-membro deve estar preparado pelo menos para ponderar quais as medidas que podem ser adoptadas durante um período de dez anos.

55. É certo que o plano previsto pelo n.° 2 do artigo 40.° será um plano que define prioridades e toma em consideração as dificuldades de natureza económica e técnica.

Os problemas resultantes das águas mais poluídas têm de ser resolvidos em primeiro lugar, devendo ser dada prioridade, sem dúvida, às fontes de poluição que podem ser mais facilmente controladas. Aquilo que é praticável, e quais as melhorias que podem razoavelmente esperar-se que um Estado-membro efectue no período de dez anos, são questões que podem ser apenas satisfatoriamente resolvidas quando o Estado-membro tenha efectivamente elaborado um plano de acção orgânico que possa ser examinado pela Comissão. Nada indica que tal plano orgânico tenha sido elaborado, e muito menos apresentado para exame à Comissão. O Governo alemão fez referência a um plano para o Danúbio elaborado pelo Governo de Baden-Württemberg e abrangendo o período até ao fim de 1980. No melhor dos casos, isto podia ter constituído a base de uma parte de um plano orgânico para a República Federal da Alemanha. Verifica-se que esse elemento foi trazido ao conhecimento da Comissão somente no contexto do presente processo

56. Não me parece, além disso, que o Governo alemão tenha provado que as águas do seu território eram já de qualidade tão elevada que as melhorias «contínuas» e «substanciais» referidas no n.° 2, primeiro parágrafo, do artigo 4.° fossem impossíveis de alcançar. É verdade que na tréplica conseguiu apontar algumas medidas de melhoria da qualidade que tiveram lugar nos casos do Danúbio e do lago de Constança. Persiste no entanto o facto de que, na falta de um plano orgânico, não é possível dizer-se que melhorias de qualidade podem razoavelmente esperar-se nos termos do n.° 2 do artigo 4.°, cujas obrigações assentam na existência de um plano e de um diálogo com a Comissão. Em minha opinião, a não elaboração de tal plano e a sua não apresentação para exame à Comissão foi, em si, uma clara violação das obrigações impostas pelo n.° 2 do artigo 4.°

d) *Não fornecimento de informações quanto às amostragens*

57. O n.° 1 do artigo 6.° da directiva das amostragens dispõe:

«As autoridades competentes dos Estados-membros fixarão as frequências das amostragens e da análise de cada parâmetro para um mesmo local de colheita.»

O anexo II estabelece frequências mínimas anuais para cada parâmetro, que, nos termos do artigo 7.°, podem ser reduzidas em certos casos. O n.° 1 do artigo 8.° dispõe, por sua vez, que:

«Para aplicação da presente directiva, os Estados-membros fornecerão à Comissão, a seu pedido, todas as informações pertinentes com respeito:

— aos métodos de análise utilizados;

— à frequência das análises.»

O n.° 2 do artigo 8.° determina que a Comissão elaborará, com periodicidade regular, um relatório de síntese com base nas informações obtidas nos termos do n.° 1 do artigo 8.°

58. Em 23 de Janeiro de 1987, a Comissão escreveu à representação permanente da República Federal da Alemanha, afirmando que estava nesse momento a examinar a aplicação das directivas nos Estados-membros, e formulava várias perguntas, incluindo:

— Que frequências de amostragens e de análises tinham sido fixadas para os diferentes pontos de colheita para efeitos do disposto no artigo 6.°?

— Foi feito uso da possibilidade, prevista no artigo 7.°, de reduzir as frequências de amostragens e análises?

A Comissão alegou que essa informação não foi dada com os pormenores necessários, e que, quando isso aconteceu, as informações eram deficientes por não especificarem a população servida por cada local de colheita.

59. De facto, só na comunicação de 26 de Janeiro de 1989 (que responde com atraso ao parecer fundamentado da Comissão de 20 de Junho de 1988) o Governo alemão fez uma tentativa para responder a essas perguntas. A única informação concreta fornecida foi um quadro integrado no anexo 3 dessa comunicação, aparentemente especificando as frequências para todos os locais de colheita na Baixa Saxónia. Noutros casos, as únicas indicações dadas foram de que as amostragens eram feitas em conformidade com o anexo II da directiva das amostragens (anexos II, V, VI da comunicação). Uma vez que as frequências mínimas estabelecidas no anexo II dependem da população servida, as últimas indicações eram pura e simplesmente inadequadas (e, nessa medida pelo menos, a Comissão tinha razão ao queixar-se da falta de números relativos à população). Além disso, a demandada afirmou na tréplica que, na região de Düsseldorf, as frequências foram reduzidas em conformidade com o artigo 7.° da directiva das amostragens. Essa informação não foi, ao que parece, proporcionada à Comissão quando foi expressamente solicitada nos termos do n.° 1 do artigo 8.°

60. É certo que o pedido inicial da Comissão não solicitava a indicação de números relativos à população, embora eu pense que ela tinha o direito de o fazer, uma vez que esses números são relevantes para efeitos de aplicação da directiva. De igual modo, apesar de se sugerir na petição que foi feito um pedido expresso de informações relativas aos *métodos* e *à frequência* de análises, parece que só esta última foi de facto solicitada pela Comissão. Persiste no entanto o facto de que, com a possível excepção da

Baixa Saxónia, a demandada não forneceu informações que a Comissão, como podia fazer, expressamente *solicitou*. O argumento que o Governo alemão aduziu em sua defesa deve ser rejeitado, quando afirma que o n.° 1 do artigo 8.° só abrange casos em que exista uma «necessidade específica» de informações, que deve ser «objectivamente justificada» pela Comissão. A necessidade que a obtenção dessas informações satisfaz é a necessidade geral de obter todos os dados relevantes para a elaboração do relatório de síntese sobre a aplicação da directiva. Embora o Governo alemão tenha indicado na tréplica que está disposto a fornecer essas informações, o certo é que não o fez até ao momento da propositura da acção, e deve consequentemente ser declarado que não cumpriu as obrigações decorrentes do n.° 1 do artigo 8.° da directiva das amostragens.

Conclusão

61. Em minha opinião, por conseguinte, a Comissão conseguiu provar o incumprimento das seguintes obrigações:

— da obrigação de fixar valores aplicáveis de qualidade da água decorrente do artigo 3.° do directiva da qualidade;

— da obrigação de elaborar, e apresentar à apreciação da Comissão, um programa de melhoria da qualidade da água, decorrente do n.° 2 do artigo 4.° da directiva da qualidade;

— da obrigação de fornecer à Comissão informações que esta solicitara, nos termos do n.° 1 do artigo 8.° da directiva das amostragens.

62. Em minha opinião, a Comissão não provou a violação do artigo 2.° da directiva da qualidade, porque esse artigo não impõe, a meu ver, uma obrigação autónoma do tipo que foi sugerido pela Comissão. Além disso, pelas razões acima expostas no n.° 49, não considero adequado que o Tribunal de Justiça faça uma declaração separada em relação ao n.° 1 do artigo 4.° No entanto, a Comissão teve vencimento no essencial do seu pedido.

63. Assim sou de opinião de que o Tribunal deveria:

1) declarar que, ao não adoptar as medidas exigidas

   a) pelo artigo 3.° e pelo artigo 4.°, n.° 2, da Directiva 75/440/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, e

   b) pelo artigo 8.°, n.° 1, da Directiva 79/869/CEE do Conselho, de 9 de Outubro de 1979;

   a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE;

2) quanto ao resto, julgar a acção improcedente;

3) condenar a República Federal da Alemanha nas despesas do processo.