CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL L. A. GEELHOED

apresentadas em 4 de Outubro de 2001 [1]

I — Introdução

1. A questão central que se coloca na presente acção por incumprimento, no âmbito da aplicação da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola [2] (a seguir «directiva»), é a de saber se, no cálculo das quantidades máximas de estrume animal que podem ser anualmente aplicadas por hectare, é permitido considerar as perdas de azoto resultantes da armazenagem e da aplicação ao solo. Esta questão, que é de natureza técnica, não é irrelevante. As perdas que podem ser tidas em consideração na Alemanha situam-se entre 10% a 25% da quantidade total de azoto.

II — Enquadramento jurídico

A — *A «directiva nitratos»*

2. Em conformidade com o artigo 1.°, a directiva tem por objectivo reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e impedir a propagação da referida poluição.

3. O artigo 2.°, alínea h), dispõe que, para efeitos da directiva, entende-se por «aplicação ao solo» «a adição de substâncias ao solo, por espalhamento à superfície do solo, injecção no solo, colocação abaixo da superfície do solo ou mistura com as camadas superficiais do solo».

4. De acordo com o artigo 5.°, n.° 1, para efeitos da concretização dos objectivos referidos no artigo 1.°, os Estados-Membros criarão programas de acção para as zonas vulneráveis. Segundo o artigo 5.°, n.° 4, da directiva, estes programas de acção serão executados no prazo de quatro anos a contar da respectiva elaboração. Devem incluir «a) as medidas referidas no anexo III» e «b) as medidas estabelecidas pelos Estados-Membros no(s) código(s) de boa prática agrícola [...]».

5. O anexo III prevê no n.° 1 que as medidas a incluir nos programas de acção

1 — Língua original: neerlandês.
2 — JO L 375, p. 1.

nos termos do artigo 5.º, n.º 4, devem conter as seguintes regras:

«[...]

3) As doses máximas permissíveis de aplicação de fertilizantes aos solos, compatíveis com a boa prática agrícola e tendo em conta as características da zona vulnerável em questão, em especial:

a) As condições do solo, tipo de solo e declive;

b) As condições climáticas e, nomeadamente, a pluviosidade e a irrigação;

c) A utilização do solo e as práticas agrícolas, incluindo sistemas de rotação de culturas,

e deve basear-se no equilíbrio entre:

i) as necessidades previsíveis de azoto para as culturas

e

ii) o fornecimento de azoto às culturas a partir do solo e de fertilizantes correspondente:

— à quantidade de azoto presente no solo no momento em que começa a ser significativamente usado pelas culturas (quantidades consideráveis no final do Inverno),

— ao fornecimento de azoto através da mineralização líquida das reservas de azoto orgânico no solo,

— ao composto de azoto proveniente de estrume animal,

— ao composto de azoto proveniente de fertilizantes químicos e outros.»

6. O n.° 2 do anexo III tem a seguinte redacção:

«2. Estas medidas devem assegurar que, em cada exploração agrícola ou pecuária, a quantidade de estrume animal aplicado anualmente nas terras, incluindo pelos próprios animais, não exceda um montante específico por hectare.

A quantidade específica por hectare será a quantidade de estrume que contenha 170 kg de azoto. No entanto:

a) Para o primeiro programa de acção quadrienal, os Estados-Membros poderão autorizar uma quantidade de estrume que contenha até 210 kg de azoto;

b) Durante e após o primeiro programa de acção quadrienal, os Estados-Membros poderão estabelecer quantidades diferentes das acima referidas. Essas quantidades deverão ser fixadas de modo a não prejudicar a prossecução dos objectivos especificados no artigo 1.° e deverão ser justificadas com base em critérios objectivos, como por exemplo:

— longos períodos de crescimento,

— culturas de elevada absorção de azoto,

— elevado volume de precipitação na zona vulnerável,

— solos com nível excepcionalmente elevado de desnitrificação.

No caso de um Estado-Membro permitir a utilização de quantidades diferentes ao abrigo da alínea b) informará disso a Comissão que procederá à análise da justificação de acordo com o procedimento estabelecido no artigo 9.°»

B — *A legislação alemã aplicável*

7. O Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen[3] (decreto que fixa os princípios da boa prática agrícola, a seguir «Düngeverordnung») de 26 de Janeiro de 1996 é, em parte, consagrado à aplicação da directiva na República Federal da Alemanha.

8. O § 3 do Düngeverordnung contém princípios específicos relativos ao estrume animal produzido na exploração. O n.º 7 dispõe que, sem prejuízo dos princípios constantes dos §§ 2, 3, n.os 1 a 6, e 4, a quantidade de estrume animal por hectare, anualmente aplicada por cada empresa, não pode exceder a seguinte quantidade total de azoto: 210 kg para as pastagens; 210 kg para as terras aráveis até 30 de Junho de 1997 e, a partir de 1 de Julho de 1997, 170 kg.

9. Do § 2, n.º 1, última frase, do Düngeverordnung decorre que, no momento da aplicação dos fertilizantes de origem animal produzidos na exploração, é permitido ter em conta perdas de azoto resultantes de «inevitáveis perdas na aplicação ao solo» até um limite máximo de 20% da quantidade global de azoto calculada antes da aplicação.

10. Por força do § 4, n.º 5, do Düngeverordnung, o teor em azoto dos fertilizantes a aplicar, produzidos na exploração agrícola, deve ser definido com base em adequados métodos de cálculo e de avaliação ou utilizando valores indicativos. Neste último caso, o § 4, n.º 5, última frase, prevê que é possível deduzir, equiparando-os a «perdas de armazenagem», 10% (para resíduos líquidos do estrume) e 25% (para a parte sólida), das quantidades totais de azoto contidas nos excrementos animais desde que estas perdas não sejam tidas em conta nos métodos de cálculo e de avaliação adoptados ou nos valores indicativos.

III — Procedimento

11. Em 15 de Junho de 1995, a Comissão enviou à República Federal da Alemanha uma primeira notificação por incumprimento, colocando um certo número de questões relativas à transposição da directiva. Em 11 de Julho de 1997, enviou-lhe uma notificação complementar por incumprimento. O parecer fundamentado, enviado em 29 de Setembro de 1998, centrava-se no pretenso incumprimento das

3 — BGBl. 1996, I, n.º 6, p. 118.

obrigações decorrentes do artigo 5.°, n.° 4, alínea b) [4], e do anexo III, n.os 1.2 e 2, da directiva. Na sequência das informações fornecidas pelo Governo alemão, a Comissão decidiu limitar, a partir daí, as suas críticas ao Düngeverordnung à não conformidade com as obrigações decorrentes do artigo 5.°, n.° 4, alínea a) e do anexo III, n.° 2, da directiva. A acção deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de Abril de 2000.

12. A requerente conclui, solicitando que o Tribunal de Justiça se digne:

«1) declarar que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações decorrentes da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, por não ter tomado as medidas necessárias para o respeito das obrigações impostas pelo artigo 5.°, n.° 4, alínea a), e pelo n.° 2 do anexo III da mencionada directiva; e

2) condenar a República Federal da Alemanha nas despesas.»

4 — Do contexto do parecer fundamentado conclui-se que se estava perante um erro de redacção. A intenção da Comissão era a de invocar apenas o artigo 5.°, n.° 4, alínea a), da directiva. Esta última disposição reporta-se, efectivamente, às medidas do anexo III da directiva.

A República Federal da Alemanha conclui solicitando o indeferimento do pedido e a condenação da Comissão nas despesas.

13. O presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino de Espanha e o Reino dos Países Baixos a intervirem no processo em apoio das conclusões da República Federal da Alemanha.

IV — Fundamentos e principais argumentos

14. A Comissão considera que, como decorre do Düngeverordnung, a legislação alemã pode conduzir à aplicação de quantidades de fertilizantes superiores ao máximo permitido para cada exploração agrícola ou pecuária, por hectare e por ano. As disposições em causa não estão, assim, em conformidade com o artigo 5.°, n.° 4, alínea a), e com o anexo III, n.os 1.3 e 2 da directiva.

15. A Comissão chama a atenção para que os programas de acção constantes do artigo 5.°, n.° 4, da directiva devem incluir as medidas descritas no anexo III. De acordo com os n.os 1.3 e 2 deste anexo, fazem parte destas medidas as regras relativas à «limitação de aplicação de fertilizantes», que devem garantir que «em cada exploração agrícola ou pecuária, a quantidade de estrume animal aplicado anualmente nas terras, incluindo pelos próprios

animais, não exceda um montante específico por hectare». Esta quantidade por hectare corresponde à quantidade de fertilizantes contendo 170 kg de N (azoto), se bem que os Estados-Membros possam permitir, para o primeiro programa de acção quadrienal, uma quantidade de fertilizantes contendo até um máximo de 210 kg de azoto e estabelecer, mesmo no âmbito deste programa, quantidades diferentes justificadas com base em critérios objectivos, de acordo com o anexo III, n.° 2, segundo parágrafo, alínea b), da directiva.

16. No entanto, decorre da legislação alemã em causa poderem ser aplicados mais de 170-210 kg de azoto, que, assim, se misturarão com as águas.

17. De acordo com o artigo 2.°, alínea h), da directiva, entende-se por «aplicação ao solo» «a adição de substâncias ao solo, por espalhamento à superfície do solo, injecção no solo, colocação abaixo da superfície do solo ou mistura com as camadas superficiais do solo». Tal como decorre dos §§ 2, n.° 1, última frase, e 4, n.° 5, do Düngeverordnung, a legislação alemã permite, contudo, ter em conta, dentro de certos limites, «inevitáveis perdas de aplicação» quando se trata de estrume animal produzido na exploração ou, tratando-se de resíduos líquidos e sólidos de estrume, de «perdas de armazenagem». Esta possibilidade de dedução permite que uma certa percentagem da quantidade total de azoto causada pela evaporação seja considerada «normal».

18. Segundo a Comissão, desse modo ignora-se o facto de uma grande parte das quantidades de azoto, que assim se evaporam, se depositarem no solo e nas águas, contribuindo, deste modo, para a poluição destas. No entanto, a directiva tem por objectivo combater a poluição das águas e, neste contexto, abrange a descarga, quer directa, quer indirecta, de compostos azotados de origem agrícola.

19. A Comissão defende que as quantidades máximas permitidas de azoto para «aplicação ao solo» são estabelecidas de maneira taxativa na directiva, não se prevendo qualquer possibilidade de dedução. A directiva não contém qualquer base jurídica que permita ter em conta inevitáveis perdas de aplicação ao solo.

20. Segundo esta instituição, a directiva não estabelece qualquer distinção entre o início e o fim do processo de «aplicação ao solo». Segundo ela, face à redacção e ao objectivo da directiva, o critério determinante é a quantidade de azoto no solo, por espalhamento na superfície do solo, injecção, colocação abaixo do solo ou mistura com as camadas superficiais do solo. A directiva não se refere à quantidade que efectivamente penetra no solo, mas à que nele se encontra.

21. A Comissão considera que as diversas versões linguísticas do anexo III, n.° 2, da directiva não são absolutamente idênticas. A versão alemã contém a expressão «die auf den Boden ausgebrachte Dungmenge» («a quantidade de estrume animal aplicada no solo»). Num certo sentido, trata-se de um pleonasmo, porque o artigo 2.°, alínea h), define «Ausbringen» («a aplicação ao solo») como «Aufbringen auf den Boden [...]» («a adição de substâncias ao solo»). A ideia de «auf den Boden» é, pois, expressa duas vezes. O mesmo acontece na versão inglesa. Tal sucede no anexo III, n.° 2, de «manure applied to the land», e a definição constante do artigo 2.°, alínea h), tem a seguinte redacção: «land application: means the addition of materials to land [...]». No anexo III, a versão francesa refere a «quantité d'effluents d'élevage épandue» e a definição constante do artigo 2.°, alínea h), tem a seguinte redacção: «'épandage': l'apport au sol de matières [...]». A versão italiana adopta as seguintes fórmulas: «quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno» e «per applicazione al terreno, si intende l'apporto di materiale al terreno»; a versão espanhola tem a seguinte redacção: «la cantidad de estiércol aplicada a la tierra» e «'aplicación sobre el terreno': la incorporación de sustancias al mismo».

22. Com base na comparação entre estas versões linguísticas, a Comissão considera que, apesar da divergência entre elas existente e até da incoerência patente no âmbito de uma mesma versão linguística, é normalmente o momento da aplicação ao solo o determinante para o cálculo. Não é determinante o momento em que o azoto se encontra à superfície do solo ou no seu interior ou, de qualquer outra maneira, sobre ou na terra. Esta interpretação está em conformidade com os objectivos da regulamentação.

23. O Governo alemão, apoiado neste ponto pelos Estados-Membros intervenientes, contesta o ponto de vista da Comissão, expendendo um certo número de argumentos baseados na redacção, finalidade e economia da directiva. A dedução das perdas de azoto está em conformidade com a directiva e, além disso, a própria Comissão terá dado a impressão que a autorizava.

V — Apreciação

24. A questão jurídica que se coloca no caso vertente e que consiste em saber se, para calcular as quantidades máximas de azoto, devem ser tidas em conta perdas inevitáveis, depende, no essencial, de uma outra questão, que é a de saber *em que momento* se deve calcular a quantidade máxima permitida de 170 kg ou 210 kg. Trata-se de saber se o momento determinante é aquele em que o azoto se encontra nos fertilizantes, como entende a Comissão, ou aquele em que o azoto penetra efectivamente no solo, como consideram a República Federal da Alemanha e os Estados-Membros intervenientes. É certo que cada Estado-Membro não pode determinar à sua vontade a forma de calcular o valor-limite. O método e o momento da medição devem ser estabelecidos objectivamente e de uma forma concordante e idêntica no conjunto da Comunidade.

25. Somos de parecer que a Comissão demonstrou à saciedade que, tendo em conta os objectivos e o contexto da directiva, o momento determinante para calcular a quantidade máxima de azoto permitida é aquela em que o fertilizante — e, portanto, o azoto — é efectivamente aplicado e não aquele em que o azoto recai no solo ou se encontra nele, isto é, sob a sua superfície.

26. A directiva, tal como está redigida, contém poucas indicações no que respeita à maneira como os Estados-Membros devem fixar a quantidade máxima permitida de azoto através da «quantidade de estrume animal aplicada» na acepção do anexo III, n.º 2. A «aplicação ao solo» é definida no artigo 2.º, alínea h), da directiva como «a adição de substâncias ao solo, por espalhamento à superfície do solo, injecção no solo, colocação abaixo da superfície do solo ou mistura com as camadas superficiais do solo». A análise das diversas versões linguísticas a que se refere a Comissão não dá uma visão clara.

27. No âmbito do processo, o Governo alemão defendeu que da utilização, no anexo III, n.º 2, do particípio passado do verbo na palavra «épandue» resulta que, no cálculo, se podem ter igualmente em conta as perdas por evaporação verificadas antes de o azoto ser efectivamente depositado no solo. Partilhamos, contudo, o ponto de vista da Comissão, segundo o qual a directiva não estabelece qualquer diferença entre o início e o fim do processo de aplicação ao solo. O momento da adição a ter em consideração não é precisado. Pode ter lugar no momento da aplicação dos fertilizantes ao solo, mas também antes dele.

28. Dado que os termos do anexo III, n.º 2, não são unívocos, há que interpretar esta disposição tendo em conta os objectivos e o contexto da directiva [5].

29. Na Comunidade, os nitratos de origem agrícola constituem a principal causa de poluição das águas provenientes de diferentes origens. A directiva, que se baseia no artigo 130.º-S do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 175.º CE), tem, assim, como objectivo reduzir ou prevenir a poluição directa ou indirecta das águas a partir da sua fonte. A saúde humana, os recursos vivos e os ecosistemas aquáticos devem ser protegidos, bem como salvaguardadas outras utilizações legítimas da água [6].

30. Para identificar as águas afectadas pela poluição, a directiva refere-se ao valor-limite de 50 mg por litro previsto na Directiva 75/440/CEE [7]. A medição da poluição das águas causada por nitratos de origem agrícola é difícil e depende de vários factores. O nível de poluição das águas subterrâneas está, por exemplo, relacionado com a estrutura dos solos, as culturas e a estação do ano em que se

5 — Jurisprudência constante. V. o recente acórdão de 14 de Junho de 2001, Kvaerner (C-191/99, Colect., p. I-4447, n.º 30).

6 — V. quinto e sexto considerandos da directiva.

7 — Directiva do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à protecção das águas de superfície destinadas à produção de água potável nos Estados-Membros (JO L 194, p. 26). Esta directiva foi substituída pela Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política das águas (JO L 327, p. 1).

efectua a medição. Assim, os solos secos de areia e os terrenos de camadas freáticas estão mais sujeitos a enxurradas do que os solos de argila e de turfa, os vários produtos agrícolas não absorvem os nitratos de forma idêntica, a poluição é maior no decurso das estações pluviosas do que nas estações secas e a produção de azoto pelas vacas leiteiras é consideravelmente mais elevada do que a dos porcos.

31. Assim, a directiva não visa proceder à harmonização das legislações nacionais nesta matéria, mas criar os instrumentos necessários para garantir a protecção das águas no que respeita à poluição causada por nitratos de origem agrícola na Comunidade [8]. Estes instrumentos consistem no estabelecimento de códigos de boa prática agrícola para todas as águas sujeitas a poluição e a concretização de programas de acção prevendo medidas para as zonas vulneráveis. Da natureza da directiva decorre que os Estados-Membros a podem aplicar de maneira diferente em certos aspectos [9].

32. Há, no entanto, um ponto em que a directiva não concede aos Estados-Membros qualquer margem de apreciação. Quando se trata de poluição por nitratos provenientes de estrume animal, a directiva fixa um valor inequívoco e absoluto. O anexo III, n.º 2, estabelece claramente que as medidas a tomar pelos Estados-Membros devem assegurar sempre que a quantidade de estrume animal aplicada anualmente não ultrapasse o valor-limite de 170 kg de azoto por hectare. De acordo com o anexo III, n.º 2, alínea a), os Estados-Membros podem autorizar, para o primeiro programa de acção quadrienal, uma quantidade de fertilizantes contendo até 210 kg.

33. Os Governos do Reino dos Países Baixos, da República Federal da Alemanha e do Reino de Espanha apontaram, no regime da directiva, três elementos que justificam a autorização de quantidades derrogatórias ou a dedução de perdas de azoto no momento do cálculo da quantidade máxima. Os argumentos adiantados não são, contudo, convincentes.

34. Na sua intervenção, o Governo neerlandês invocou o anexo III, n.º 2, alínea b), da directiva. Segundo esta disposição, podem ser permitidas quantidades diferentes, desde que sejam estabelecidas por forma a não comprometer a realização dos objectivos do artigo 1.º e que sejam justificadas com base em critérios objectivos, tal como períodos longos de vegetação, culturas com forte absorção de azoto, pluviosidade elevada na zona vulnerável, solos que apresentam uma capacidade de desnitrificação excepcionalmente elevada. Não resta, contudo, qualquer dúvida, de

8 — V. acórdão de 29 de Abril de 1999, Standley e o. (C-293/97, Colect., p. I-2603, n.º 39).

9 — *Ibidem*, n.ºs 37 a 39.

que a regra geral de dedução prevista no Düngeverordnung não obedece a estes critérios objectivos. Além disso, um Estado-Membro que autorize uma quantidade diferente, deve notificar a Comissão. No processo não ficou provado que a República Federal da Alemanha tenha cumprido, quanto aos §§ 2, n.º 1, primeira frase, e 4, n.º 5, do Düngeverordnung, a obrigação de notificação prevista no anexo III, n.º 2, alínea b), última frase.

35. O Governo alemão prevalece-se do princípio do equilíbrio previsto no anexo III, n.º 1.3, da directiva, que consta igualmente do Düngeverordnung, para refutar o argumento da Comissão, segundo o qual não é tido em conta o azoto evaporado que recai no solo, contribuindo, assim, para a poluição das águas.

36. Segundo o Governo alemão, o equilíbrio em azoto é obtido em menor grau pelo facto de o azoto de que as plantas necessitam se encontrar nos fertilizantes numa determinada altura do que por, no momento da aplicação ao solo, o azoto estar, realmente, dentro da quantidade estabelecida. É, pois, determinante a quantidade de azoto que recai efectivamente no solo. Só esta quantidade pode ser adicionada às raízes das plantas e preencher, assim, as necessidades em azoto previamente calculadas. De acordo com o Governo alemão, a quantidade de azoto a aplicar às plantas só pode ser correctamente calculada se se tiver em conta, no cálculo do equilíbrio, as perdas por evaporação de amoníaco, bem como as adições de azoto resultantes da recaída no solo.

37. Por força do § 4, n.º 1.2, do Düngeverordnung, para calcular as necessidades das plantas em fertilizantes há que acrescentar às quantidades requeridas de fertilizantes as recaídas de azoto no solo que puderam ser anteriormente deduzidas quando da armazenagem e da aplicação ao solo (perdas de armazenagem e de aplicação). A tomada em conta das recaídas no solo anula desde logo a dedução em litígio das perdas de azoto e evita qualquer excesso efectivo dos valores-limite da directiva. O Governo alemão considera que, desta forma, o objectivo da directiva não é violado na medida em que não se têm isoladamente em conta os §§ 4, n.º 5, e 2, n.º 1, do Düngeverordnung, mas conjugados com o seu § 4, n.º 1.2.

38. Somos de parecer que este argumento não é defensável quer à luz da economia da directiva quer do próprio Düngeverordnung.

39. O princípio do equilíbrio em azoto constante da directiva implica que, para determinar as medidas destinadas a com-

bater tanto quanto possível a poluição, há que ter em conta, não apenas as condições locais em geral, tal como as condições climáticas, mas também o equilíbrio entre as necessidades de azoto das culturas e a aplicação a estas de azoto. O azoto pode ser proveniente quer do solo quer da fertilização através de estrume animal, de adubos químicos ou de outros fertilizantes. O cálculo do equilíbrio pressupõe que sejam tidas em conta, sob o ponto de vista científico, as necessidades das culturas, assim como uma gestão o mais rigorosa possível dos diversos fluxos de adição de azoto. É certo que, quando certas culturas exigem maior quantidade de azoto ou quando o azoto natural proveniente do solo ou de recaídas é reduzido, o cálculo do equilíbrio pode, efectivamente, em certas circunstâncias, conduzir à possibilidade de adição anual de azoto ao solo superior a 170 kg ou 210 kg por hectare.

40. Contudo, isto não é suficiente para justificar a regra de dedução prevista no Düngeverordnung. Em primeiro lugar, o anexo III, n.° 2, da directiva proíbe a aplicação de estrume animal que exceda a quantidade máxima permitida de 170 kg ou 210 kg, qualquer que seja a importância das necessidades suplementares em compostos azotados de origem animal. As exigências a que as medidas dos programas de acção, na acepção do artigo 5.°, n.° 4, alínea a), da directiva, devem obedecer, por força do anexo III, n.° 1, têm de garantir efectivamente que o estrume anualmente aplicado ao solo nunca ultrapasse as quantidades mencionadas no anexo III, n.° 2.

41. Em segundo lugar, o Düngeverordnung permite uma dedução de 10% a 25%, independentemente do equilíbrio existente em determinada zona entre as necessidades de azoto e a adição de azoto às culturas. Como a Comissão afirmou na réplica, esta regra de modo algum atende a condições específicas. Pode imaginar-se que, na realidade, numa situação concreta, a aplicação ao solo ou a armazenagem não provocam perdas, ou provocam perdas escassas por evaporação, e, então, o Düngeverordnung permite uma dedução maior. O § 2, n.° 1.2, última frase, do Düngeverordnung prevê uma regra fixa, segundo a qual as «inevitáveis perdas de aplicação ao solo» estão exclusivamente relacionadas com a evaporação dos fertilizantes produzidos na exploração agrícola presentes no local da armazenagem. Não está estabelecido o nexo de causalidade com o princípio do equilíbrio do artigo 4.°, n.° 2. Esta disposição permite, pois, ter em conta perdas sem que estas sejam justificadas à luz do equilíbrio concreto do azoto. O mesmo acontece com os resíduos líquidos do estrume e com os resíduos sólidos na acepção do § 4, n.° 5, do Düngeverordnung. Esta disposição permite ter em conta uma perda de 10% a 25%, quando esta quantidade não foi considerada nos métodos de cálculo e de avaliação aprovados ou nos valores indicativos. Não existe qualquer relação com o equilíbrio em azoto.

42. O Governo espanhol chamou a atenção para a disposição relativa ao equilíbrio em azoto constante do anexo III, n.° 1.3, alínea c), ii), último travessão. No âmbito deste equilíbrio, pode ter-se em conta a adição

em azoto de compostos azotados provenientes de adubos químicos e *outros compostos*. Segundo este governo, podem contar-se, entre estes «outros compostos», as recaídas atmosféricas de amoníaco, em geral provenientes, por exemplo, de adubos químicos, de resíduos urbanos e de esgotos urbanos. Aquele governo defende que as recaídas da atmosfera devem ser regulamentadas em geral. Com efeito, do ponto de vista técnico, não parece justificar-se regulamentar apenas as recaídas da atmosfera provenientes de estrume animal.

43. É verdade que esta disposição impõe que os Estados-Membros tenham em conta o conjunto dos fertilizantes para adoptarem medidas relativas ao equilíbrio em azoto. Conforme foi justamente observado pela Comissão, isto não tem, contudo, qualquer incidência sobre os valores-limite do anexo III, n.º 2, da directiva. Efectivamente, esta última disposição apenas diz respeito ao estrume *animal*, ou seja, aos excrementos do gado, e não a eventuais outros fertilizantes que contenham igualmente nitratos e poluam as águas.

44. Por esta razão, consideramos que foi por este motivo que a Comissão impugnou a legislação alemã. O Düngeverordnung não exclui que possam ser excedidas as quantidades máximas permitidas de azoto referidas no anexo III, n.º 2. O Governo alemão não pôde demonstrar estar sempre excluído este excesso da quantidade máxima autorizada de 170 kg ou 210 kg. Se estava presente no espírito do legislador comunitário considerar as perdas de azoto no cálculo da quantidade máxima de estrume animal que pode ser aplicada anualmente por hectare, a directiva tê-lo-ia previsto expressamente. Como tal não sucede, não é legítimo que um Estado-Membro aumente unilateralmente os valores máximos. O cálculo da quantidade máxima deve, assim, efectuar-se incluindo as perdas de armazenagem do estrume animal e as perdas inerentes ao processo de aplicação ao solo dos resíduos líquidos. Não se podem adicionar estas perdas às quantidades máximas permitidas de 170 kg ou 210 kg, devendo ser nelas incluídas.

45. Esta conclusão é reforçada por uma série de argumentos complementares.

46. Em primeiro lugar, esta interpretação baseia-se no conceito de «poluição» do artigo 2.º, alínea j), da directiva. Tal conceito não se limita à descarga directa dos compostos azotados de origem agrícola no meio aquático, mas abrange também a descarga indirecta. Pode existir descarga indirecta quando as quantidades de azoto evaporadas recaem sobre ou no solo. Esta interpretação é a que está mais de acordo com a finalidade da directiva, que é a de reduzir a poluição das águas.

47. Já não se percebe com clareza por que razão o Düngeverordnung se baseia em perdas de 10% a 25%. O Governo alemão defende que estes valores fixos se baseiam em dados científicos, sem porém adiantar a mínima argumentação concreta para justificar tais percentagens máximas. Se for permitido aos Estados-Membros determinar as percentagens que podem ser tidas em conta para calcular a quantidade máxima de azoto, corre-se o risco de surgir uma incerteza no que respeita ao único valor-limite absoluto previsto na directiva, violando, assim, o efeito útil desta.

48. O risco de surgirem percentagens diferentes é ainda acrescido se cada Estado-Membro determinar como entender quais os momentos de perdas a ter em consideração. A observação formulada pelo Governo alemão de que outros Estados-Membros teriam igualmente considerado perdas de evaporação e de que os valores constantes no Düngeverordnung não eram exagerados quando comparados com as regras aplicáveis em outros Estados-Membros não constitui, naturalmente, um argumento susceptível de abonar a regra de dedução do Düngeverordnung. A eventual ultrapassagem por outros Estados-Membros dos valores máximos permitidos pela directiva nunca poderá justificar o incumprimento pela República Federal da Alemanha das disposições da directiva.

49. Além disso, a fixação unilateral de uma margem fixa não incentiva as empresas a terem maior cuidado no que respeita às perdas de azoto resultantes da armazenagem e aplicação dos fertilizantes. A margem autorizada pelo Düngeverordnung é, com efeito, tecnicamente ilimitada. Daqui resulta que o ambiente nacional pode ser fortemente afectado, de forma desnecessária, o que prejudica igualmente o efeito útil da directiva.

50. A interpretação adoptada pelo Governo alemão também não se inscreve na tendência actual de não combater as agressões ao ambiente isoladamente, mas de forma global e integrada. Nos termos do anexo III, n.º 2, da directiva, o valor-limite por hectare e por ano deve ser calculado «para cada exploração agrícola ou pecuária». O melhor sistema consiste, assim, em que o cálculo seja baseado no ciclo dos fertilizantes de uma empresa. Tal compreende igualmente outros momentos de perda, anteriores à adição ao solo, como as perdas no estábulo ou na aplicação ao solo. O facto de a directiva não ter em conta as perdas de azoto após a aplicação dos fertilizantes ao solo é irrelevante neste aspecto.

51. Além disso, uma interpretação restritiva está em conformidade com o princípio do Tratado segundo o qual a poluição deve ser combatida prioritariamente na fonte [10]. No caso vertente, isto significa que o

10 — V. artigo 174.º, n.º 2, CE.

combate à poluição das águas originada pelos nitratos deve começar o mais cedo possível. Mesmo que de maneira indirecta, o cálculo das quantidades máximas permitidas de estrume animal a partir do local de armazenagem, que não no momento em que são aplicadas ao solo, contribui para isso.

52. Resta-nos ainda examinar a posição da Comissão, que foi criticada em dois aspectos. Em primeiro lugar, os Governos alemão e espanhol sublinharam que, no caso vertente, o ponto de vista da Comissão não estava em conformidade com as ideias expressas pelo seu representante aquando de uma reunião do comité «nitratos», instituído de acordo com a directiva de 11 de Abril de 2000. Nessa reunião, ao apresentar um documento de trabalho, a Comissão terá dado a entender que estava a preparar uma proposta de harmonização do cálculo das perdas de azoto. Além disso, o comité «nitratos» terá, então, concluído que o amoníaco emitido pelo estrume animal que não é efectivamente adicionado ao solo também não deve ser tomado em conta nos cálculos dos valores-limite do anexo III, n.° 2.

53. Como o Governo alemão foi obrigado a admitir na contestação, essa não é uma posição oficial da Comissão relativa a uma proposta de harmonização apresentada na referida reunião de 11 de Abril de 2000. Nela apenas se discutiu a problemática das perdas de azoto e as possíveis soluções para o seu cálculo. Independentemente disto, a Comissão defendeu com razão que as contribuições dos seus serviços para os debates no comité não permitiam determinar com rigor o que considera legítimo em direito comunitário. As soluções por ela sugeridas no âmbito do comité não são, evidentemente, juridicamente vinculativas.

54. O mesmo acontece, *mutatis mutandis*, com o argumento do Governo alemão segundo o qual se pode concluir de uma carta da Comissão, da Direcção-Geral «Ambiente», de 3 de Dezembro de 1997, dirigida à Representação Permanente da República Federal da Alemanha, que a Comissão autorizava a regra da dedução prevista no Düngeverordnung. Essa carta seguiu-se a um debate sobre a interpretação do anexo III, n.° 2, aquando de uma reunião do comité nitratos, em 12 de Junho de 1997. No caso vertente, essa carta não pode de modo algum vincular a Comissão. Aliás, tal seria de pouca utilidade para a República Federal da Alemanha. Observe-se a título acessório que essa carta diz principalmente respeito às perdas posteriores à aplicação dos fertilizantes, e que nela a Comissão confirma poder considerar-se que as quantidades citadas na directiva se referem às quantidades «à saída do armazém».

VI — Conclusão

55. Tendo em conta os elementos expostos, propomos que o Tribunal de Justiça:

a) declare que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.°, n.° 4, alínea a), e do anexo III, n.° 2, da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola;

b) condene a República Federal da Alemanha nas despesas, nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo;

c) declare que o Reino de Espanha e o Reino dos Países Baixos suportarão cada um as suas despesas, nos termos do artigo 69.°, n.° 4, do Regulamento de Processo.