CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL L. A. GEELHOED

apresentadas em 14 de Dezembro de 2000 [1]

1. No presente processo, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 226.° CE, que declare que, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à execução 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], o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva. Concretamente, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça declare que o Luxemburgo não cumpriu as obrigações resultantes dos artigos 5.°, n.os 4 e 6, e 10.°, n.° 1, da directiva conjugados com os anexos II, A, III, ponto 1.3, e V, ponto 4, alínea e), da mesma.

Quadro jurídico

2. A directiva tem por objectivo reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola (artigo 1.°). A directiva impõe aos Estados-Membros que identifiquem, em conformidade com os critérios enunciados no anexo I da directiva, as águas poluídas e as susceptíveis de o ser (artigo 3.°, n.° 1). Deviam designar estas zonas vulneráveis no prazo de dois anos a contar da notificação da directiva, que ocorreu em 19 de Dezembro de 1991 (artigo 3.°, n.° 2).

A fim de assegurar um nível geral de protecção de todas as águas contra a poluição, os Estados-Membros deviam, no prazo de dois anos a contar da notificação da directiva, elaborar um ou vários códigos de boa prática agrícola, a aplicar voluntariamente pelos agricultores e que deviam conter pelo menos os elementos enumerados no anexo II, A [artigo 4.°, n.° 1, alínea a)].

No prazo de dois anos contados a partir da data da designação inicial das zonas vulneráveis, os Estados-Membros deviam criar programas de acção para as zonas designadas como vulneráveis (artigo 5.°, n.° 1). Os Estados-Membros estavam isentos da obrigação de identificar as zonas vulneráveis específicas quando aplicassem os referidos programas de acção em todo o seu território (artigo 3.°, n.° 5). Os programas de acção deviam consistir nas medidas obri-

1 — Língua original: neerlandês.

2 — JO L 375, p. 1 (a seguir «directiva»).

gatórias referidas no anexo III [artigo 5.°, n.° 4, alínea a)], bem como nas medidas estabelecidas pelos Estados-Membros no(s) código(s) elaborado(s) nos termos do artigo 4.°, com excepção das que tenham sido substituídas pelas medidas enunciadas no anexo III [artigo 5.°, n.° 4, alínea b)].

Os Estados-Membros deviam além disso elaborar e aplicar programas de controlo adequados (artigo 5.°, n.° 6, primeiro parágrafo). Os Estados-Membros que aplicassem o artigo 5.° em todo o seu território deviam controlar o teor de nitratos das águas (superficiais e subterrâneas) em pontos de medição seleccionados permitindo determinar o nível de poluição das águas por nitratos de origem agrícola (artigo 5.°, n.° 6, segundo parágrafo). Todos os quatro anos, os Estados-Membros deviam apresentar à Comissão um relatório contendo as informações referidas no anexo V (artigo 10.°, n.° 1).

O anexo II da directiva diz respeito ao(s) código(s) de boa conduta agrícola. O ponto A deste anexo prevê o seguinte:

«Um código ou códigos de boa prática agrícola cujo objectivo seja reduzir a poluição causada por nitratos e que tenha em conta as condições nas diferentes regiões da Comunidade deverá incluir disposições que abranjam as seguintes questões, na medida em que forem relevantes:

1. Períodos em que a aplicação de fertilizantes aos solos não é apropriada;

2. A aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação;

3. A aplicação de fertilizantes em terrenos saturados de água, inundados, gelados ou cobertos de neve;

4. As condições de aplicação de fertilizantes nas proximidades de cursos de água;

5. A capacidade e a construção de depósitos de estrume animal, incluindo medidas que evitem a poluição da água pela drenagem e derramamento para as águas subterrâneas ou superficiais de líquidos que contenham estrume animal e efluentes provenientes de materiais vegetais armazenados, tais como silagem;

6. Métodos de aplicação de fertilizantes, incluindo a dose e a uniformidade do

espalhamento, tanto dos fertilizantes químicos como do estrume animal, de forma a manter as perdas de nutrientes para a água a um nível aceitável.»

O anexo III da directiva diz respeito às medidas a incluir nos programas de acção nos termos do artigo 5.°, n.° 4, alínea a). O ponto 1.3 desse anexo dispõe o seguinte:

«1. As medidas deverão incluir regras relativas:

[...]

3. Às 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.»

O anexo V, n.º 4, alínea e), da directiva indica as informações que devem constar dos relatórios previstos no artigo 10.º:

«4. Um resumo dos programas de acção elaborados nos termos do artigo 5.º e, em especial:

[...]

e) As previsões dos Estados-Membros quanto aos prazos em que se espera que as águas identificadas nos termos do n.º 1 do artigo 3.º correspondam às medidas previstas no programa de acção, juntamente com a indicação do grau de fiabilidade destas previsões.»

3. O Luxemburgo escolheu a opção prevista no artigo 3.º, n.º 5, e identificou todo o seu território como zona vulnerável. A directiva foi transposta para direito luxemburguês pelo regulamento grão-ducal, de 20 de Setembro de 1994, respeitante à utilização de fertilizantes orgânicos na agricultura e que altera o regulamento grão-ducal, de 14 de Abril de 1999, relativo às lamas de depuração [3].

Fase pré-contenciosa

4. A Comissão verificou que a transposição da directiva para direito luxemburguês estava incompleta. Por carta de 10 de Abril de 1997, convidou as autoridades luxemburguesas a fornecerem-lhe informações mais amplas. Insatisfeita com a resposta, em 21 de Novembro de 1997 notificou o Grão-Ducado do Luxemburgo para este apresentar as suas observações sobre um eventual incumprimento de um certo número de obrigações resultantes da directiva. O Luxemburgo reagiu com uma carta datada de 17 de Junho de 1998 à qual a Comissão respondeu com um parecer fundamentado em 21 de Outubro de 1998. O Governo luxemburguês apresentou as suas observações sobre este último em 23 de Dezembro de 1998. Em 26 de Janeiro de 2000, a Comissão dirigiu-lhe uma adenda ao parecer fundamentado a fim de esclarecer as acusações feitas no mesmo. O Governo luxemburguês respondeu-lhe por

3 — *Mémorial* A — n.º 87/1994, p. 1648 (a seguir «regulamento grão-ducal de 20 de Setembro de 1994»).

carta de 3 de Abril de 2000, mas sem conseguir convencê-la. Em 27 de Junho de 2000, a Comissão intentou, no Tribunal de Justiça, uma acção por incumprimento contra o Grão-Ducado do Luxemburgo.

As acusações da Comissão

5. A Comissão articulou cinco acusações em apoio do seu pedido.

6. A primeira acusação diz respeito ao conteúdo dos programas de acção e à não tomada em consideração dos fertilizantes químicos. Nos termos do artigo 2.°, alíneas e) e f), da directiva, o conceito de «fertilizantes» abrange tanto os fertilizantes de origem animal como os químicos. Ora, o regulamento grão-ducal de 20 de Setembro de 1994 só diz respeito à utilização dos fertilizantes orgânicos na agricultura, não sendo também suficientes, segundo a Comissão, as outras regulamentações luxemburguesas.

No que diz respeito às obrigações que a directiva impõe em matéria de fertilizantes, a regulamentação nacional relativa ao comércio dos fertilizantes não vai suficientemente longe. O Governo luxemburguês invocou o artigo 6.°, n.° 5, do regulamento grão-ducal, de 14 de Maio de 1992, relativo ao comércio dos fertilizantes e das correcções do solo[4]. Nos termos dessa disposição, os produtos visados pelo regulamento não podem ser utilizados em doses superiores às que são exigidas para a fertilidade e o estado físico óptimo dos solos e para as necessidades fisiológicas das culturas.

A Comissão considera igualmente que as normas aplicáveis no Grão-Ducado do Luxemburgo em matéria de aplicação à superfície ou no interior do solo na proximidade dos cursos de água também não são suficientes. O Governo luxemburguês respondeu referindo-se à lei de 29 de Julho de 1993 relativa à gestão e à protecção da água[5], cujo artigo 4.° proíbe pôr matérias poluentes directa ou indirectamente em contacto com as águas de superfície ou subterrâneas.

A Comissão considera que estas disposições de direito nacional invocadas pelas autoridades luxemburguesas são demasiado genéricas e vagas. Não indicam de modo suficientemente preciso aos agricultores o modo como devem cumprir a obrigação de realizar um equilíbrio entre as diferentes formas de fornecimento de azoto e impedir a poluição das águas de superfície evitando aplicar ou enterrar fertilizante sobre ou no solo. As autoridades luxemburguesas não tomaram assim as medidas necessárias à execução das obrigações que lhes incum-

4 — *Mémorial* A — n.° 33/1992, p. 1048.
5 — *Mémorial* A — n.° 70/1993, p. 1302.

bem por força do anexo III, ponto 1.3, e do anexo II, A, da directiva.

7. A segunda acusação da Comissão diz respeito à obrigação de ter em conta a inclinação do terreno quando da aplicação de fertilizantes orgânicos. O artigo 5.° do regulamento grão-ducal, de 20 de Setembro de 1994, inclui um certo número de proibições e de restrições em matéria de aplicação de fertilizantes orgânicos. Esta disposição proíbe, nomeadamente, a aplicação de fertilizantes orgânicos em solos saturados de água ou inundados, em solos cobertos de neve durante mais de 24 horas ou em solos gelados se forem de prever escorrimentos superficiais [artigo 5.°, A, ponto 1, alínea a), quarto travessão]. Esta disposição não limita expressamente a aplicação de fertilizantes orgânicos em terrenos de forte inclinação, independentemente das circunstâncias climáticas. Esta omissão é incompatível com a obrigação enunciada no artigo 5.°, n.° 4, da directiva conjugado com o anexo II, A, ponto 2, e com o anexo III, ponto 3, alínea a).

8. A terceira acusação diz respeito às condições climáticas a ter em conta quando da aplicação dos fertilizantes orgânicos. O anexo II, A, ponto 3, da directiva exige que se incluam no ou nos códigos de boa prática agrícola regras abrangendo, na medida em que sejam pertinentes, as condições de aplicação dos fertilizantes nos solos saturados de água, inundados, gelados ou cobertos de neve. A Comissão considera que esta disposição assume especial importância para os países de transição climática, como os países do Benelux, onde, no Inverno, o ar frio continental e as influências oceânicas mais doces e húmidas são susceptíveis de provocar simultaneamente importantes quedas de neve e subidas brutais de temperatura que provocarão um derretimento rápido. O artigo 5.°, A, ponto 1, alínea a), quarto travessão, do regulamento grão-ducal, de 20 de Setembro de 1994, autoriza a aplicação de fertilizantes quando a neve permanece menos de 24 horas. A directiva exige no entanto medidas que limitem a aplicação de fertilizantes nos terrenos cobertos de neve. A Comissão pensa que não existe nenhuma razão objectiva que leve a crer que o risco ligado à aplicação em terrenos cobertos de neve é menor quando a neve permanece menos de 24 horas. O artigo 5.°, A, ponto 1, alínea a), quarto travessão, do regulamento grão-ducal deve ser assim considerado incompatível com o artigo 5.°, n.° 4, da directiva conjugado com o anexo II, A, ponto 3.

9. A quarta acusação assenta na omissão, por parte das autoridades luxemburguesas, de porem em prática programas de controlo adequados na acepção do artigo 5.°, n.° 6, da directiva. Apesar das informações que forneceu, o Governo luxemburguês não conseguiu demonstrar que o Grão-Ducado do Luxemburgo dispõe de uma rede de controlo representativa de todas as suas águas de superfície e subterrâneas sujeitas a pressão agrícola intensiva, permitindo avaliar objectivamente a extensão das poluições e o impacte dos programas de acção, conforme exigido pelo artigo 5.°, n.° 6, da directiva. Além disso, não parece

que o Luxemburgo controle o estado de eutrofia das suas águas, porque se o faz, não comunicou no entanto qualquer informação a este respeito. Quanto às águas subterrâneas, os controlos não são representativos da situação real do país neste domínio. De um modo mais geral, o Governo luxemburguês não transmitiu nenhum elemento destinado a comprovar a existência de um programa de controlo destinado a avaliar a eficácia dos programas de acção, conforme exigido pelo artigo 5.°, da directiva. O Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu assim a obrigação que lhe é imposta por esta disposição. E mais, as autoridades luxemburguesas não forneceram qualquer informação quanto ao controlo das águas subterrâneas. Nestas circunstâncias, não cumpriram as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.°, n.° 6, da directiva.

10. Por fim, a quinta acusação da Comissão diz respeito ao carácter incompleto do relatório periódico de execução incluindo as informações visadas no anexo V da directiva, que deve ser apresentado à Comissão nos termos do artigo 10.°, n.° 1, da directiva. O anexo V, ponto 4, alínea e), prevê que este relatório deve conter, nomeadamente, um resumo de programas de acção elaborados nos termos do artigo 5.° e, em especial, as previsões dos Estados-Membros quanto aos prazos aproximados em que se espera que as águas identificadas nos termos do artigo 3.°, n.° 1, da directiva correspondam às medidas previstas no programa de acção, juntamente com a indicação do grau de fiabilidade destas previsões. O Luxemburgo confirmou simplesmente à Comissão que tinha encomendado um estudo sobre os efeitos das medidas postas em prática como lhe é imposto pela directiva. Os resultados deste estudo não foram comunicados à Comissão.

Apreciação

11. No decurso da fase pré-contenciosa, o Grão-Ducado do Luxemburgo justificou o seu atraso na transposição da directiva nomeadamente devido à complexidade e à tecnicidade da directiva bem como à necessidade de uma estreita colaboração entre os Ministérios do Ambiente e da Agricultura. Na contestação, entrada no Tribunal de Justiça em 24 de Junho de 2000, o Governo luxemburguês não nega os incumprimentos. Indica no entanto que foi adoptado em Conselho de Ministros, em 16 de Junho de 2000, um projecto de regulamento grão-ducal e que tal projecto garante uma execução fiel e exaustiva da directiva em direito nacional. Este projecto foi submetido para parecer à Câmara da Agricultura em 30 de Junho de 2000 segundo processo urgente. O Governo luxemburguês convida a Comissão a tomar conhecimento do mesmo e a apontar-lhe as eventuais críticas que tenha ainda a formular. Esperava, assim, que a Comissão desistisse da instância. Dado que a Comissão nada fez, há que julgar a acção procedente.

Conclusão

12. À luz dos referidos factos e circunstâncias, proponho ao Tribunal que:

«a) declare que, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à execução dos artigos 5.°, n.os 4 e 6, 10.°, n.° 1, conjugados com os anexos II, A, III, ponto 3, e V, ponto 4, alínea e), 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, o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da mesma;

b) condene o Grão-Ducado do Luxemburgo nas despesas, nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo».