CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO SAGGIO

apresentadas em 25 de Junho de 1998 *

1. Em acção proposta no Tribunal de Justiça nos termos do artigo 169.° do Tratado, a Comissão pede ao Tribunal que declare que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado e da Directiva 76/464/CEE do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade [1] (a seguir «directiva»).

A Comissão censura especificamente ao Reino de Espanha o facto de este não ter aprovado nem comunicado os programas de redução da poluição no que se refere às substâncias constantes da lista II anexa à directiva, conforme dispõe o artigo 7.° da referida directiva.

Quadro normativo

2. A directiva, cujo incumprimento a Comissão lamenta tanto neste como noutros processos, representa um dos primeiros instrumentos que a Comunidade adoptou para realizar uma política ambiental, bem como um dos primeiros instrumentos de execução do Primeiro Programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente [2].

Para assegurar uma protecção eficaz do meio aquático, que engloba as águas interiores superficiais, as águas de mar territoriais, as águas interiores do litoral e as águas subterrâneas [3], a directiva distingue duas categorias de substâncias perigosas, enumeradas em listas que lhe foram anexas.

3. A primeira categoria compreende determinadas substâncias, constantes da lista I, particularmente nocivas em razão das suas características de toxicidade, persistência e bioacumulação. A poluição provocada por essas substâncias deve ser eliminada. Para o efeito, nos termos do artigo 6.° da directiva, o Conselho fixa os valores-limite que as normas de emissão previstas para cada autorização de descarga não devem ultrapassar.

* Língua original: italiano.

1 — JO L 129, p. 23; EE 15 F1 p. 165.

2 — JO 1973, C 112, p. 1; EE 15 F1 p. 7, onde o programa se encontra publicado como anexo à Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho de 22 de Novembro de 1973.

3 — V. artigo 1.°, n.° 1, da directiva.

A segunda categoria compreende substâncias, constantes da lista II, cujo efeito prejudicial no meio aquático pode ser limitado a uma certa zona e depende das características das águas de recepção e da respectiva localização. A determinação das substâncias a que se refere a lista II obedece a um duplo critério. Por um lado, a referida lista inclui substâncias isoladas e categorias de substâncias pertencentes aos grupos e famílias aí especificamente mencionados; por outro, compreende igualmente as substâncias que integram os grupos e famílias constantes da lista I e para as quais os valores-limite referidos no artigo 6.° da directiva não foram fixados. Segundo declarações da Comissão, não contestadas pelo Estado demandado, existem 99 substâncias susceptíveis de pertencer à lista I, mas que estão sujeitas ao regime das substâncias da lista II por não ter havido fixação dos respectivos valores-limite.

4. Para a redução da poluição provocada pelas substâncias constantes da lista II, a directiva, designadamente o seu artigo 7.°, impõe a obrigação, aos Estados-Membros, de estabelecerem «programas» que incluam «objectivos de qualidade» para as águas, objectivos esses que devem respeitar as directivas mais detalhadas ou de âmbito sectorial eventualmente adoptadas pelo Conselho. A determinação dos objectivos de qualidade deve ter em conta os últimos progressos técnicos economicamente viáveis. Os programas devem ser executados nos prazos neles fixados para o efeito. A sua aplicação realiza-se, especialmente, mediante a elaboração de normas de emissão pelos órgãos estatais competentes, em função dos objectivos de qualidade indicados nos programas. Qualquer descarga que integre o âmbito de aplicação da presente directiva fica sujeita a uma autorização prévia, que fixará as normas de emissão.

5. O artigo 7.°, n.° 6, da directiva prevê a obrigação de comunicar os programas à Comissão, que fica obrigada a organizar, regularmente, uma confrontação dos programas com vista a assegurar uma aplicação suficientemente harmoniosa dos mesmos. Para o efeito, se o julgar necessário, a Comissão deverá apresentar propostas ao Conselho [4]. A atenção prestada às exigências de harmonização das normas nacionais na matéria justifica-se pela consideração de que a disparidade entre as disposições nacionais relativas à descarga de substâncias perigosas no meio aquático «pode criar condições de concorrência desiguais e ter, por isso, uma incidência directa no funcionamento do mercado comum» [5].

Assim, a directiva não se limita a constituir um primeiro passo para uma melhor protecção do ambiente na Comunidade, representando também um contributo para a instauração e funcionamento do mercado interno, susceptível de justificar a sua adopção ao abrigo de uma dupla base jurídica: os artigos 100.° e 235.° do Tratado [6].

4 — V. artigo 7.°, n.° 7, da directiva.

5 — V. terceiro considerando da directiva.

6 — V., já neste sentido, as conclusões do advogado-geral G. Tesauro apresentadas na audiência de 26 de Junho de 1997, sobretudo o n.° 13, relativas ao acórdão de 11 de Junho de 1998, Comissão/Luxemburgo (C-206/96, Colect., p. I-3401).

6. A directiva não previa qualquer prazo para a sua transposição. Contudo, por carta de 3 de Novembro de 1976, a Comissão propôs aos Estados-Membros que considerassem o dia 15 de Setembro de 1981 como a data-limite para a comunicação dos programas de redução da poluição provocada pelas substâncias da lista II. Este prazo não suscitou objecções da parte dos Estados-Membros [7]. Nos termos do artigo 395.° do Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa às Comunidades Europeias e às adaptações dos Tratados [8], o Reino de Espanha deveria ter cumprido o disposto na directiva antes do dia 1 de Janeiro de 1986.

Tramitação processual

7. Por cartas de 26 de Setembro de 1989 e 4 de Abril de 1990, a Comissão, não tendo recebido nenhuma comunicação das autoridades espanholas sobre a adopção dos programas para a redução da poluição das águas provocada pelas substâncias constantes da lista II, solicitou informações ao Estado demandado, primeiro, relativamente a todas as substâncias da lista II, em seguida, no que respeita às 99 substâncias constantes da lista I que, por falta de determinação dos valores-limite a que se refere o artigo 6.°, estão sujeitas ao regime da lista II.

8. Não tendo recebido resposta do Governo espanhol, a Comissão enviou-lhe uma primeira carta de interpelação, datada de 19 de Dezembro de 1990, em que o censurava pelo facto de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 7.°, no que se refere tanto às substâncias enumeradas na lista II, como às 99 substâncias acima mencionadas, em relação às quais a Comissão considerava ser a omissão do Governo espanhol particularmente grave.

As autoridades espanholas responderam à Comissão por carta de 23 de Julho de 1990, que nunca chegou aos serviços competentes da Comissão e que lhes foi de novo enviada por carta de 29 de Janeiro de 1991. Resumindo, as autoridades espanholas admitiam, nessa comunicação, que os programas a que se refere o artigo 7.° da directiva se encontravam em fase de elaboração pelas confederações hidrográficas e, por conseguinte, ainda não haviam sido adoptados, tanto em relação às substâncias constantes da lista II, como às 99 substâncias a que se referia a carta de interpelação. No tocante à redução da poluição marítima causada pelas substâncias perigosas, a administração espanhola afirmou que a adopção dos programas era da competência das Comunidades Autónomas. No entanto, a mesma carta referia a existência de inúmeros estudos e planos de saneamento, já prontos ou em fase de elaboração, relativos a diversas zonas do território e das costas espanholas.

9. Através de interpelação complementar da precedente, datada de 20 de Novembro de

7 — V. acórdão Comissão/Luxemburgo (já referido, n.° 7).

8 — Acto junto ao Tratado de Adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa às Comunidades Europeias (JO 1985, L 302, p. 23; Actos relativos às adesões às Comunidades Europeias, 1987 — II, p. 330).

1993, a Comissão reiterou o seu convite ao Governo espanhol para lhe comunicar as suas observações sobre a elaboração e a aplicação dos programas a que se refere o artigo 7.° da directiva, juntando-lhe igualmente a lista das 99 substâncias que figuram na lista I, mas que estão sujeitas ao regime das substâncias constantes da lista II.

O Governo espanhol respondeu em 3 de Novembro de 1994, formulando uma série de observações. Antes do mais, as autoridades espanholas referiam a existência de projectos de directivas para as bacias hidrográficas (Norte de Espanha, Douro, Tejo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar e Ebro). Mencionavam igualmente a elaboração de um inventário das actividades potencialmente poluentes, realizado com base em quatro grandes categorias de substâncias perigosas. Desse inventário resultava que as actividades industriais que produzem as substâncias perigosas não causam poluição a nível das águas superficiais. Existia uma fraca poluição causada pelos produtos fitossanitários utilizados na agricultura, enquanto que as actividades industriais que utilizam as substâncias perigosas no processo produtivo, ou que as geram como produtos derivados, estavam na origem de uma poluição significativa. As autoridades espanholas referiam a existência de um projecto de controlo permanente da qualidade das águas (projecto SAICA), assim como a futura definição dos objectivos de qualidade, em função da toxicidade, da persistência e da bioacumulação de cada substância. Relativamente à poluição das águas do mar, o Governo espanhol admitia que as Comunidades Autónomas ainda não haviam concluído os programas que eram da sua competência.

10. Considerando que as respostas dadas pelo Governo espanhol eram insuficientes, a Comissão formulou, em 17 de Novembro de 1994, um parecer fundamentado nos termos do artigo 169.° do Tratado, no qual se criticava a não adopção das medidas de execução da directiva, referindo-se ao não estabelecimento dos programas de redução da poluição relativamente às substâncias constantes da lista II.

A pedido do Estado-Membro interessado, o prazo de dois meses fixado no parecer fundamentado foi prorrogado por mais dois meses por carta de 18 de Janeiro de 1995. O Governo espanhol só respondeu ao parecer fundamentado por cartas de 8 de Setembro e 16 de Outubro de 1985, ambas contendo informações e relatórios sobre a política da administração central espanhola e das Comunidades Autónomas em matéria de descargas de substâncias poluentes nas águas.

Entendendo que tais informações não faziam prova da existência de programas de redução da poluição das águas causada pelas substâncias constantes da lista II, a Comissão intentou a presente acção.

Quanto ao mérito

11. A acção da Comissão afigura-se fundamentada e deve ser julgada procedente.

Os argumentos do Governo espanhol podem reduzir-se, no essencial, a duas categorias:

Dificuldades de ordem interna

12. Em primeiro lugar, o Estado demandado afirma, no que se refere à protecção tanto das águas continentais como das águas de mar, ter sido confrontado com modificações importantes nas suas próprias estruturas administrativas, impostas pela mudança de regime político na sequência da promulgação da Constituição de 1978. Acrescenta que a adesão à Comunidade Europeia exigiu a transposição de uma quantidade apreciável de normas comunitárias para a ordem jurídica interna, incluindo em sectores, como o ambiente, em que a novel administração espanhola carecia de experiência e se encontrava num estádio de desenvolvimento inferior ao dos restantes Estados-Membros. A criação e implementação das Comunidades Autónomas, a quem a ordem jurídica espanhola atribui competências próprias em matéria de ambiente, representaram causas de dificuldade supervenientes que impediram a imediata transposição da directiva.

13. A este respeito bastará observar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário [9], e que nenhuma relevância pode ser atribuída ao facto de o incumprimento ser total ou parcialmente imputável a outra autoridade que não a administração central do Estado, como uma região autónoma [10] ou uma autarquia [11].

Por conseguinte, as dificuldades administrativas do Estado demandado não justificam o incumprimento de que vem acusado. De qualquer modo, a 1 de Janeiro de 1986 o Reino de Espanha já devia ter cumprido as obrigações decorrentes da directiva.

9 — V., entre tantos outros, os acórdãos de 6 de Julho de 1995, Comissão/Grécia (C-259/94, Colect., p. I-1947, n.º 5); de 6 de Abril de 1995, Comissão/Espanha (C-147/94, Colect., p. I-1015, n.º 5), e de 20 de Setembro de 1990, Comissão/Alemanha (C-5/89, Colect., p. I-3437, n.º 18).

10 — V. acórdão de 14 de Janeiro de 1988, Comissão/Bélgica (227/85, 228/85, 229/85 e 230/85, Colect., p. 1, n.º 9).

11 — V. acórdão de 10 de Março de 1987, Comissão/Itália (199/85, Colect., p. 1039).

Inexistência dos programas de redução da poluição

14. Em segundo lugar, o Governo espanhol invoca a sua própria legislação em matéria de protecção das águas contra a poluição e sustenta, em especial, que, embora não existam (ou ainda não estejam aprovados) actos formalmente denominados programas para a redução da poluição, os objectivos da directiva estavam igualmente assegurados pelo conjunto formado pela legislação em vigor e pelas técnicas de controlo da poluição colocadas em prática pela administração pública espanhola.

15. A este respeito, importa observar antes do mais que, no presente processo, o que está em causa é um incumprimento especificamente individualizado no parecer fundamentado e na petição: trata-se da inexistência dos programas de redução da poluição provocada pelas substâncias constantes da lista II anexa à directiva e da sua não comunicação, ao arrepio do previsto no artigo 7.° Pouco importa, portanto, que exista uma legislação que protege as águas, cuja validade não se põe em causa, como também não se duvida dos esforços levados a cabo pelas autoridades espanholas, a nível legislativo e administrativo, para colmatarem as carências ou insuficiências da sua ordem jurídica em matéria de protecção do ambiente.

16. Quanto à defesa do Governo espanhol segundo a qual, embora não existam programas formalmente adoptados, o objectivo da directiva era igualmente assegurado pelo conjunto das normas e práticas administrativas, importa acentuar que as disposições, de hierarquia e natureza diferentes, invocadas pelo representante do Estado demandado não permitem concluir pela existência de uma programação da redução da poluição, como o exige a directiva.

A Lei n.° 29/85 sobre o controlo das águas, que seguiu de perto a celebração do tratado de adesão [12], visa o estabelecimento de um regime geral do domínio aquático e da utilização das águas, em substituição da regulamentação anteriormente vigente, e já ultrapassada, que datava de 1879. Neste contexto mais geral, essa lei prevê, no seu título V, consagrado à protecção da qualidade das águas continentais, um regime de autorização administrativa prévia para a descarga de substâncias poluentes no meio aquático. O decreto de execução da lei acabada de referir [13] regulamenta em detalhe o procedimento de concessão dessas autorizações administrativas, e o seu aspecto mais importante reside no facto de a autoridade competente determinar as normas de emissão que devem ser respeitadas em cada descarga. Todavia, as condições da autorização devem ser definidas com base nas previsões contidas nos planos para a redução da poluição

12 — A lei é de 2 de Agosto de 1985 (BOE n.° 189, de 8 de Agosto de 1985), enquanto o tratado de adesão foi celebrado em 12 de Junho de 1985.

13 — Real Decreto n.° 849, de 11 de Abril de 1986 (BOE n.° 103, de 30 de Abril de 1986).

previstos para cada bacia hidrográfica e no plano hídrico nacional, como previsto na própria legislação espanhola [14].

17. O próprio Governo espanhol reconhece não terem sido adoptados os planos hídricos relativos a cada bacia, embora sejam determinantes para a definição dos programas de redução da poluição provocada pelas substâncias constantes da lista II, que de facto apresentam — importa recordá-lo — um grau de perigosidade variável em função das características das águas de recepção e da respectiva localização.

Estudos relativos a algumas bacias hidrográficas, que põem em destaque as características das actividades poluentes presentes no território e repertoriam as substâncias poluentes, não constituem o equivalente de programas para a redução da poluição. Tais estudos apenas podem eventualmente representar o material preparatório à elaboração do programa que deve incluir objectivos de qualidade, prazos de execução e disposições específicas para a utilização de certas substâncias.

18. Afigura-se, portanto, ser completamente irrelevante *ratione materia* a referência feita pelo Governo espanhol ao decreto ministerial de 12 de Novembro de 1987 [15], que efectivamente fixa objectivos de qualidade no que se refere a determinadas substâncias perigosas, as quais, no entanto, pertencem à lista I e não à lista II, em discussão no caso *sub judice*.

19. Em relação à poluição das águas de mar, o Governo espanhol invoca a existência da Lei n.º 22/88 [16] que, ao regulamentar de modo genérico o domínio marítimo, se limita a prever (artigos 56.º a 62.º) um regime de autorização prévia para as descargas de substâncias perigosas no mar. Contudo, o regime de concessão das autorizações e as condições gerais a que estas ficam subordinadas devem ser determinados pelas Comunidades Autónomas. Não foi feita prova da elaboração, pelas referidas Comunidades, dos programas de redução da poluição exigidos pela directiva. Os relatórios redigidos por algumas Comunidades Autónomas e transmitidos à Comissão no quadro da fase pré-contenciosa do procedimento de infracção limitam-se a reproduzir as obrigações que já resultam da directiva, como a elaboração ulterior de programas específicos para a redução da poluição provocada pelas substâncias constantes da lista II [17], ou mencionam iniciativas de recolha de dados ou inquéritos efectuados com vista à elaboração de uma regulamentação apropriada para a transposição da directiva [18], sem, por outro lado, conterem qualquer programação efectiva para a redução da poluição.

14 — V., nomeadamente, Real Decreto n.º 927, de 29 de Julho de 1988 (*BOE* n.º 209, de 31 de Agosto de 1988).

15 — BOE n.º 280, de 23 de Novembro de 1987.

16 — Lei n.º 22, de 28 de Julho de 1988 (BOE n.º 181, de 29 de Julho de 1988).

17 — V. relatório da Generalitat Valenciana.

18 — V. relatório do Governo basco.

20. Por último, no que se refere ao Real Decreto n.° 484, de 7 de Abril de 1995 [19], que regulamenta a regularização das descargas ilícitas ou sujeitas a autorização provisória, embora constitua, como observa o representante do Estado demandado, uma forma de contribuir para a redução da poluição, não é um programa na acepção da directiva [20].

Com efeito, no sistema da directiva, o «programa» previsto no artigo 7.° representa um instrumento cuja função consiste em delinear as modalidades de intervenção para a redução da poluição, num contexto coerente e tendencialmente completo que permita estabelecer termos de comparação entre os diferentes regimes de protecção das águas nos diversos Estados-Membros, na perspectiva de uma eventual harmonização.

Daqui decorre que uma série de intervenções de carácter normativo ou um regime de autorização prévia das descargas de substâncias perigosas que, embora visando a protecção do meio aquático, não forneçam um sistema orgânico e articulado das intervenções a efectuar com vista à prossecução de determinados objectivos de qualidade, não constituem um programa.

Como o próprio Tribunal de Justiça recordou, os programas de redução da poluição devem ser específicos. O objectivo de redução da poluição eventualmente prosseguido por outras medidas, como programas gerais de purificação, não corresponde necessariamente ao da directiva em causa [21].

21. Importa recordar que a adopção dos programas constitui um instrumento que a própria directiva apresenta como essencial para se atingirem os objectivos de protecção do ambiente que a mesma se propõe a título principal. Esta essencialidade tem por corolários as obrigações de prever os prazos de execução do programa (artigo 7.°, n.° 5) e de comunicar o programa à Comissão, a fim de que esta última possa não só avaliar a sua adequação às finalidades da directiva mas também controlar a harmonização nos diferentes Estados-Membros (artigo 7.°, n.° 7).

19 — BOE n.° 95, de 21 de Abril de 1995.

20 — De qualquer modo, esse decreto foi promulgado após a expiração do prazo fixado no parecer fundamentado, que entretanto fora prorrogado. Segundo a jurisprudência do Tribunal, a existência do incumprimento deve ser apreciada nesse momento, sem que se possam tomar em conta as modificações posteriores: v., por último, acórdão de 3 de Julho de 1997, Comissão/França (C-60/96, Colect., p. I-3827, n.° 15).

21 — V., no tocante aos programas previstos para a redução da poluição pelas Directivas do Conselho 78/659/CEE, de 18 de Julho de 1978, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes (JO L 222, p. 1; EE 15 F2 p. 111), e 79/923/CEE, de 30 de Outubro de 1979, relativa à qualidade exigida das águas conquícolas (JO L 281, p. 47; EE 15 F2 p. 156), o acórdão de 12 de Dezembro de 1996, Comissão/Alemanha (C-298/95, Colect., p. I-6747). Esta orientação voltou a ser seguida recentemente também no que respeita à directiva em causa: v. acórdão de 11 de Junho de 1998, Comissão/Grécia (C-232/95 e C-233/95, Colect., p. I-3343, n.° 35).

Deste conjunto de disposições resulta que, mesmo que os instrumentos normativos previstos no ordenamento jurídico espanhol permitissem prosseguir, de forma apropriada, o objectivo de redução da poluição, a inexistência dos programas como ponto de partida para obter essa redução impede a Comissão de verificar a sua realização harmonizada nos diferentes Estados-Membros, comprometendo assim a realização de um dos objectivos da directiva que, como se recordou, consiste na eliminação das disparidades nas condições de concorrência que podem afectar negativamente a realização do mercado comum [22].

22. De resto, o Tribunal de Justiça já sublinhou a necessidade de um especial rigor na transposição das directivas, referindo-se justamente às directivas em matéria de ambiente, domínio onde a gestão do património comum está confiada, no respectivo território, a cada um dos Estados-Membros [23]. É precisamente esse o caso no que respeita ao objectivo, previsto pela directiva, de redução da poluição provocada pelas substâncias constantes da lista II, em relação às quais, ao invés do que acontece com as substâncias da lista I, os objectivos de qualidade devem ser determinados por cada um dos Estados-Membros [24].

23. À luz das observações que antecedem, proponho, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça que:

— declare que, ao não ter adoptado e comunicado os programas para a redução da poluição relativamente às substâncias a que se refere a lista II, como prevê o artigo 7.° da Directiva 76/464/CEE do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 7.° da directiva e no artigo 189.° do Tratado;

— condene o Reino de Espanha nas despesas.

22 — V., igualmente neste sentido, as conclusões do advogado-geral G. Tesauro apresentadas nos processos Comissão/Grécia, C- 232/95 e C-233/95 (referidos na nota anterior), em que o governo demandado contestou a procedência da acção intentada pela Comissão, alegando que disposições nacionais de hierarquia e natureza diferentes asseguravam que as condições garantidas aos recursos hídricos satisfaziam as exigências da directiva.

23 — V. acórdão de 8 de Julho de 1987, Comissão/Itália (262/85, Colect., p. 3073, sobretudo o n.° 9.)

24 — Excepto nos casos em que existam directivas específicas adoptadas pelo Conselho: artigo 7.°, n.° 3.