Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

3 de outubro de 2019*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 91/676/CEE — Proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola — Objetivo de redução da poluição — Águas poluídas — Teor máximo de nitratos de 50 mg/l — Programas de ação aprovados pelos Estados-Membros — Direitos dos particulares à alteração desse programa — Legitimidade para agir perante as autoridades e tribunais nacionais»

No processo C-197/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena, Áustria), por decisão de 13 de março de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de março de 2018, no processo

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e o.

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

com a intervenção de:

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, anterior Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: J.-C. Bonichot (relator), presidente de secção, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 6 de fevereiro de 2019,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, M. Prandl e la Gemeinde Zillingdorf, por C. Onz, Rechtsanwalt, e H. Herlicska,

– em representação do Governo austríaco, por G. Hesse e por C. Drexel, J. Schmoll e C. Vogl, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

– em representação do Governo neerlandês, por J. M. Hoogveld bem como por M. K. Bulterman e A. M. de Ree, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo polaco, por B. Majczyna e D. Krawczyk bem como por M. Malczewska, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por A. C. Becker e E. Manhaeve, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 28 de março de 2019,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 288.º TFUE e do artigo 5.º, n.os 4 e 5, e do anexo I, A, ponto 2, da Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO 1991, L 375, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo intentado pela Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Associação de Distribuição de Água do Burgenland do Norte, Áustria) (a seguir «Associação de Distribuição de Água»), por Robert Prandl e a Gemeinde Zillingdorf (Município de Zillingdorf, Áustria) contra a decisão do Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Ministério Federal da Sustentabilidade e do Turismo, Áustria), anteriormente Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministério Federal da Agricultura, de 30 de maio de 2016 (a seguir designado «o Ministério»), em que considerou inadmissíveis os pedidos de alteração ou revisão do Verordnung Aktionsprogamm Nitrat 2012 (Regulamento «Programa de Ação Nitratos 2012»).

Quadro jurídico

Direito internacional

3 O artigo 2.º da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus em 25 de junho de 1998 e aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus»), sob a epígrafe «Definições», prevê nos n.os 4 e 5:

«4. “Público”: uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, bem como as suas associações, organizações ou agrupamentos de acordo com a legislação ou práticas nacionais.

5. “Público envolvido”: o público afetado ou suscetível de ser afetado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado em tais decisões; para efeitos da presente definição, presumem-se interessadas as organizações não governamentais que promovam a proteção do ambiente e que satisfaçam os requisitos previstos no direito nacional.»

4 O artigo 9.º da Convenção de Aarhus estabelece, no seu n.º 3:

«[…] cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.»

Direito da União

5 O primeiro, o terceiro, o quinto, o sexto e o décimo a décimo terceiro considerandos da Diretiva 91/676 enunciam:

«Considerando que o teor de nitrato em algumas áreas dos Estados-Membros tem vindo a aumentar, sendo já elevado em relação aos níveis fixados pelas Diretivas 75/440/CEE, de 16 de junho de 1975, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-Membros [(JO 1975, L 194, p. 26; EE 15 F1 p. 123)], alterada pela Diretiva 79/869/CEE [do Conselho, de 9 de outubro de 1979 (JO 1979, L 271, p. 44; EE 15 F2 p. 146)], e a Diretiva 80/778/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1980, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano [(JO 1980, L 229, p. 11; EE 15 F2 p. 174)], alterada pelo Ato de Adesão de 1985;

[…]

Considerando que a reforma da política agrícola comum, contida no «Livro Verde» da Comissão Europeia «Perspetivas da política agrícola comum» afirmava que, embora seja necessário para a agricultura comunitária utilizar fertilizantes e estrumes azotados, a utilização excessiva de fertilizantes constitui um risco para o ambiente; […]

[…]

Considerando que a principal causa de poluição originada por fontes difusas que afeta as águas comunitárias são os nitratos de origem agrícola;

Considerando que, por conseguinte, é necessário reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e evitar que essa poluição se continue a verificar, a fim de proteger a saúde humana e os recursos vivos e os sistemas aquáticos, e salvaguardar outras utilizações legítimas da água; que, para esse efeito, é importante tomar medidas relativas à armazenagem e aplicação no solo de todos os compostos azotados e relativas a determinados processos de gestão do solo;

[…]

Considerando que é necessário que os Estados-Membros identifiquem as zonas vulneráveis, elaborem e executem programas de ação que reduzam a poluição das águas causada por compostos azotados, em zonas vulneráveis;

Considerando que esses programas de ação deverão conter medidas que limitem a aplicação no solo de todos os fertilizantes azotados e, em especial, que estabeleçam limites específicos para aplicação de estrume de origem pecuária;

Considerando que é necessário controlar as águas e aplicar métodos de referência para a medição dos compostos azotados, de forma a garantir a eficácia das medidas;

Considerando que se reconhece que a situação hidrogeológica em determinados Estados-Membros é tal que poderão decorrer vários anos antes que as medidas de proteção conduzam a um melhoramento da qualidade das águas».

6 O artigo 1.º da Diretiva 91/676 prevê:

«A presente diretiva tem por objetivo:

– reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e

– impedir a propagação da referida poluição.»

7 O artigo 2.º desta diretiva tem a seguinte redação:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

«a) "Agua subterrânea": toda a água que se situa abaixo da superfície do solo na zona de saturação e em contacto direto com o solo ou o subsolo;

«b) "Água doce": a água que ocorre naturalmente, com uma concentração reduzida de sais, frequentemente aceitável para efeitos de captação e tratamento com vista à produção de água potável;

[…]

«i) "Eutrofização": o enriquecimento das águas em compostos de azoto que, provocando uma aceleração do crescimento das algas e plantas superiores, ocasiona uma perturbação indesejável do equilíbrio dos organismos presentes na água e da qualidade das águas em causa;

«j) "Poluição": a descarga, direta ou indireta, de compostos azotados de origem agrícola no meio aquático, com resultados suscetíveis de pôr em perigo a saúde humana, afetar os recursos vivos e os ecossistemas aquáticos, danificar áreas aprazíveis ou interferir noutras utilizações legítimas da água;

«k) "Zona vulnerável": áreas designadas em conformidade com o n.º 2 do artigo 3.º»

8 O artigo 3.º da referida diretiva dispõe:

«1. As águas poluídas e as águas suscetíveis de serem poluídas caso não sejam tomadas as medidas previstas no artigo 5.º deverão ser identificadas pelos Estados-Membros em conformidade com os critérios definidos no anexo I.

2. Num prazo de dois anos contados a partir da data de notificação da presente diretiva, os Estados-Membros deverão designar as zonas vulneráveis conhecidas nos respetivos territórios, entendidas como sendo as que drenam para as águas identificadas nos termos do n.º 1, contribuindo para a poluição das mesmas. […]

[…]

4. Os Estados-Membros deverão analisar e, se necessário, rever ou aumentar em tempo oportuno e, pelo menos, de quatro em quatro anos, a lista das zonas vulneráveis designadas, de modo a ter em conta alterações e fatores imprevistos por ocasião da primeira designação. […]

5. Os Estados-Membros ficarão isentos da obrigação de identificar as zonas vulneráveis específicas, se aprovarem e executarem em todo o seu território programas de ação em conformidade com o disposto na presente diretiva.»

9 Nos termos do artigo 4.º da mesma diretiva:

«1. A fim de assegurar um nível geral de proteção de todas as águas contra a poluição causada ou induzida por nitratos, os Estados-Membros deverão, num prazo de dois anos a contar da data de notificação da presente diretiva:

a) estabelecer um ou mais códigos de boas práticas agrícolas […].

b) desenvolver, se necessário, um programa para capacitar e informar os agricultores […]

[…]»

10 O artigo 5.º da Diretiva 91/676 prevê:

«1. Para efeitos da concretização dos objetivos referidos no artigo 1.º, e no prazo de dois anos contados a partir da data da designação inicial referida no n.º 2 do artigo 3.º ou no prazo de um ano contado a partir de cada nova designação referida no n.º 4 do artigo 3.º, os Estados-Membros criarão programas de ação para as zonas designadas como vulneráveis.

2. Um programa de ação poderá abranger todas as zonas vulneráveis do território de um Estado-Membro ou, se este o considerar conveniente, poderão ser elaborados vários programas para diferentes zonas ou partes de zonas vulneráveis.

3. Os programas de ação terão em conta:

a) Os dados científicos e técnicos disponíveis, sobretudo no que se refere às contribuições relativas de azoto proveniente de fontes agrícolas ou outras;

b) As condições do ambiente nas regiões em causa do Estado-Membro interessado.

4. Os programas de ação serão executados no prazo de quatro anos a contar da respetiva elaboração e consistirão nas seguintes medidas obrigatórias:

a) As medidas referidas no anexo III;

b) as medidas que os Estados-Membros adotaram no(s) código(s) de boa prática agrícola […].

5. Além disso, se, na fase inicial de aplicação dos programas de ação ou à luz da experiência adquirida durante a sua execução, se verificar que as medidas referidas no n.º 4 não são suficientes para se atingirem os objetivos prescritos no artigo 1.º, os Estados-Membros adotarão, no âmbito dos programas de ação, medidas suplementares ou reforçarão as ações que considerarem necessárias. Ao selecionarem estas medidas ou ações, os Estados-Membros deverão tomar em consideração a sua eficácia e os seus custos em relação aos de outras medidas preventivas possíveis.

6. Os Estados-Membros elaborarão e aplicarão programas de controlo adequados para avaliar a eficácia dos programas de ação estabelecidos por força do presente artigo.

Os Estados-Membros que aplicarem o artigo 5.º em todo o seu território deverão controlar o teor de nitratos das águas (superficiais e subterrâneas) em pontos de medição selecionados que permitam determinar o nível de poluição das águas por nitratos de origem agrícola.

7. Os Estados-Membros analisarão e, se necessário, reverão os seus programas de ação, incluindo quaisquer medidas suplementares tomadas por força do artigo 5.º, pelo menos de quatro em quatro anos. Comunicarão à Comissão toda e qualquer alteração dos programas de ação.»

11 O anexo I desta diretiva tem a seguinte redação:

«A. Na identificação das águas referidas no n.º 1 [do] artigo 3.º serão aplicados, entre outros, os seguintes critérios:
1) As águas doces superficiais utilizadas ou a destinar à captação de água potável conterem ou poderem conter uma concentração de nitratos superior à definida de acordo com o disposto na Diretiva 75/440/CEE [conforme alterada pela Diretiva 79/869]»
2) As águas subterrâneas conterem ou poderem conter mais do que 50 mg/l de nitratos se não forem empreendidas ações nos termos do artigo 5.º;
3 Os lagos naturais de água doce, outras reservas de água doce, os estuários, as águas costeiras e marinhas revelarem-se eutróficos ou poderem tornar-se eutróficos a curto prazo se não forem empreendidas ações nos termos do artigo 5.º

B. Na aplicação destes critérios, os Estados-Membros deverão igualmente atender:
1) Às características físicas e ambientais das águas dos solos;
2) Aos conhecimentos disponíveis quanto ao comportamento dos compostos de azoto no ambiente (águas e solos);
3) Aos conhecimentos disponíveis acerca do impacte das ações empreendidas nos termos do artigo 5.º»

12 O anexo III da Diretiva 91/676 contém uma lista pormenorizada das medidas a incluir nos programas de ação em conformidade com o n.º 4, alínea a), do artigo 5.º da diretiva. Nos termos do n.º 1 do anexo III:

«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 […]:

[…]

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.»

Direito austríaco

13 Resulta da decisão de reenvio que a transposição do artigo 5.º da Diretiva 91/676 foi assegurada pelo § 55 da Wasserrechtsgesetz 1959 (lei de proteção da água de 1959). Esta disposição confere poderes à ministra federal para adotar por meio de regulamento programas de redução progressiva e prevenção da poluição das águas por descargas diretas ou indiretas de compostos azotados de origem agrícola. O regulamento Programa de Ação Nitratos 2012 foi aprovado com base no § 55p da Lei de proteção da água de 1959.

14 O n.º 1 do § 10 dessa lei regula a utilização das águas subterrâneas pelos proprietários de terras, que podem utilizar as águas subterrâneas para fins domésticos e económicos sem solicitar autorização, desde que a extração seja efetuada apenas por bombas ou sistemas manuais numa proporção razoável ao terreno.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

15 Com o seu recurso para o Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena, Áustria), a Associação de Distribuição de Água, R. Prandl e o Município de Zillingdorf impugnam a decisão do Ministério de 30 de maio de 2016 pela qual este indeferiu por inadmissibilidade os seus pedidos de alteração do regulamento do Programa de Ação Nitratos 2012.

16 A Associação de Distribuição de Água é um organismo de direito público legalmente obrigado a executar a missão pública de abastecimento de água num território especificamente definido, neste caso o Burgenland (Áustria). É o quarto maior distribuidor na Áustria, fornecendo aproximadamente 160.000 pessoas. Neste território, os proprietários de terrenos edificados são, em princípio, obrigados a ligar-se à rede de água. Para que a água possa ser utilizada como água potável, o seu teor em nitratos deve ser inferior a 50 mg/l. Ora, em certos pontos de medição, a taxa dos nitratos nas águas subterrâneas captadas ultrapassa esse valor em mais de 100%. Por conseguinte, estas águas são tratadas antes da distribuição, a fim de reduzir o teor de nitratos para menos de 50 mg/l.

17 R. Prandl é proprietário de um poço doméstico. A água dele proveniente, tinha, à data da apresentação dos pedidos de alteração do regulamento sobre o Programa de Ação Nitratos 2012, um teor de nitratos de 59 mg/l. É verdade que, em dezembro de 2017, o teor de 50 mg/l de nitratos não foi ultrapassado. No entanto, é ponto assente que os valores variam de forma que não é de excluir a ultrapassagem do valor de 50 mg/l do teor de nitratos.

18 O município de Zillingdorf explora um poço municipal cuja água é classificada como não potável por ser elevado o seu nível de nitratos. À data da apresentação dos pedidos de alteração do regulamento Programa de Ação Nitratos 2012, o teor em nitratos era de 71 mg/l. Esse teor permaneceu elevado durante a pendência do processo principal.

19 A decisão de indeferimento do Ministério baseou-se num princípio do direito austríaco segundo o qual uma pessoa singular ou coletiva só pode agir ou intentar uma ação em processos administrativos ou judiciais se for titular dos direitos substantivos cuja violação alega. O Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena) observa que, no litígio que lhe foi submetido, as disposições pertinentes do direito administrativo austríaco, nomeadamente a Lei de Proteção da Água de 1959 e a Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Lei Geral do Processo Administrativo), não conferem direitos substantivos aos recorrentes no processo principal.

20 Tendo em conta este obstáculo jurídico do direito interno, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se os recorrentes no processo principal podem invocar o direito da União e, em especial, a Diretiva 91/676 para obterem uma alteração do regulamento relativo ao Programa de Ação Nitratos 2012.

21 Com efeito, nos Acórdãos de 25 de julho de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), e de 19 de novembro de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), o Tribunal reconheceu que, em matéria de qualidade do ar, certas pessoas podiam exigir o respeito dos valores-limite quando estivessem diretamente envolvidas, nomeadamente devido a um perigo direto para a sua saúde. Não seria de excluir que esta jurisprudência pudesse também ser aplicada à qualidade da água.

22 Nos termos do artigo 5.º da Diretiva 91/676, os Estados-Membros devem adotar programas de ação, como o regulamento relativo ao Programa de Ação Nitratos 2012. Esses programas devem incluir medidas vinculativas para reduzir a poluição das águas e evitar nova poluição por nitratos de origem agrícola.

23 No entanto, existem vários fatores que se opõem a que essa obrigação possa ser invocada por um indivíduo perante uma autoridade nacional.

24 Em primeiro lugar, seria difícil determinar o alcance exato desta obrigação, uma vez que não é certo que o limiar de 50 mg/l, previsto no anexo I da Diretiva 91/676 para determinar as zonas vulneráveis na aceção do artigo 3.º desta diretiva, seja vinculativo a este respeito.

25 Em segundo lugar, a Diretiva 91/676 daria aos Estados-Membros uma margem de apreciação quanto à escolha dos meios para a elaboração dos programas de ação, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º dessa diretiva, e para a adoção das medidas complementares e ações reforçadas a que se refere o n.º 5 do mesmo artigo.

26 Em terceiro lugar, uma ameaça para a saúde pública não é manifesta, uma vez que outras regras, nomeadamente a Diretiva 98/83/CE do Conselho, de 3 de novembro de 1998, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano (JO 1998, L 330, p. 32), asseguram a qualidade da água fornecida aos consumidores.

27 Nestas circunstâncias, o Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo [288.º TFUE], em conjugação com o artigo 5.º, n.º 4, ou com as disposições combinadas do artigo 5.º, n.º 5, e do Anexo I, ponto 2, da Diretiva Nitratos, ser interpretado no sentido de que:

a) uma companhia pública de águas […] quando, devido a planos de ações alegadamente insuficientes (já que é excedido o valor de 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas localizadas na área desta companhia), é afetada na medida em que é obrigada a executar medidas de tratamento de águas […]

[…]

b) um consumidor […] autorizado, por lei, a aproveitar a água do seu próprio poço doméstico […] quando, devido a planos de ações alegadamente insuficientes é excedido o valor de 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas extraídas do seu ponto de captação (um poço doméstico), é afetado na medida em que não pode exercer o seu direito à utilização das águas subterrâneas no seu terreno, que a lei lhe confere de maneira limitada […]

[…]

c) um município que […] apenas pode usar ou disponibilizar como água não potável [a água de um poço municipal] […] quando é excedido o valor de 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas no ponto de captação, sendo impossível o seu consumo como água potável […]

[são diretamente afetados no sentido da jurisprudência do Tribunal de Justiça, concretamente devido a uma transposição eventualmente insuficiente da Diretiva 91/676, e, assim, no quadro dessa Diretiva, são-lhes reconhecidos direitos subjetivos]

– à modificação de um programa de ação nacional já adotado para efeitos de transposição da Diretiva Nitratos (nos termos do artigo 5.º, n.º 4, desta diretiva), no sentido de prever medidas mais estritas para atingir os objetivos referidos no artigo 1.º da Diretiva Nitratos e, em concreto, o de obter um valor não superior a 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas subterrâneas em cada um dos pontos de captação

– à adoção de medidas suplementares ou de ações reforçadas (nos termos do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva Nitratos) para atingir os objetivos referidos no artigo 1.º da Diretiva Nitratos e, em concreto, o de obter um valor não superior a 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas subterrâneas em cada um dos pontos de captação?

Note-se que, em todos os três casos, está sempre assegurada a proteção da saúde dos consumidores, quer — nos casos b) e c) — através do abastecimento de água por companhias públicas de águas (com obrigação e direito de ligação à rede) quer — no caso a) — através de medidas adequadas de tratamento das águas.»

Quanto à questão prejudicial

28 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 288.º TFUE e os artigos 5.º, n.ºs 4 e 5, e o Anexo I, A, ponto 2, da Diretiva 91/676 devem ser interpretados no sentido de que pessoas singulares e coletivas, como os recorrentes no processo principal, que são responsáveis por garantir o abastecimento de água ou que têm a faculdade de utilizar um poço, devem poder exigir às autoridades nacionais competentes que alterem um programa de ação existente ou a adoção de medidas adicionais ou ações reforçadas, previstas no n.º 5 do artigo 5.º da referida diretiva, a fim de atingir um teor máximo de nitratos de 50 mg/l em cada ponto de captação.

29 Com esta questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber, em primeiro lugar, se e em que condições o direito da União confere aos particulares a capacidade de agir perante as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais e, em segundo lugar, quais as obrigações que decorrem concretamente da Diretiva 91/676 e ainda, em terceiro lugar, se essas obrigações podem ser invocadas diretamente por um particular contra as autoridades nacionais competentes.

Legitimidade dos particulares

30 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, seria incompatível com o caráter vinculativo do artigo 288.º TFUE permitir a uma diretiva excluir, em princípio, que as obrigações que ela impõe possam ser invocadas pelos interessados (Acórdãos de 19 de Janeiro de 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, n.º 22; 7 de Setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 66, e 20 de Dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, n.º 34).

31 Especialmente nos casos em que o legislador da União obriga os Estados-Membros, por meio de diretiva, a adotar um comportamento determinado, o efeito útil desse ato seria enfraquecido se os particulares fossem impedidos de o invocar em juízo e os órgãos jurisdicionais nacionais impedidos de o tomar em consideração enquanto elemento do direito da União para verificar se, dentro dos limites da competência que lhes é atribuída quanto à forma e aos meios para a execução da diretiva, o

legislador nacional não ultrapassou os limites da margem de apreciação definida pela diretiva (Acórdão de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e o., C-72/95, EU:C:1996:404, n.º 56, e de 26 junho de 2019, Craeynest e o., C-723/17, EU:C:2019:533, n.º 34)

32 Daqui resulta, como salientou a advogada-geral no n.º 41 das suas conclusões, que pelo menos as pessoas singulares ou coletivas diretamente afetadas pela violação das disposições de uma diretiva devem poder exigir às autoridades competentes, eventualmente por meios judiciais, que cumpram as obrigações em causa.

33 Por outro lado, «os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno» são titulares dos direitos previstos no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. Contudo, não é menos verdade que a referida disposição, em conjugação com o artigo 47.º da Carta, impõe aos Estados-Membros a obrigação de garantir a tutela jurisdicional efetiva dos direitos conferidos pelo direito da União, nomeadamente das disposições em matéria do direito do ambiente (v., neste sentido, Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987 n.º 45).

34 Ora, o direito de recurso previsto no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus seria esvaziado de qualquer efeito útil, ou mesmo da sua própria essência, se se devesse admitir que, através da imposição de tais critérios, certas categorias de «membros do público», *a fortiori*, dos «membros do público em causa», como as organizações de defesa do ambiente que cumprem os requisitos estabelecidos no artigo 2.º, n.º 5, da Convenção de Aarhus, não podem exercer o direito de recurso (Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, n.º 46).

35 A fim de determinar se pessoas singulares e coletivas como as recorrentes no processo principal são diretamente afetadas por uma violação das obrigações previstas na Diretiva 91/676, é necessário examinar a finalidade e as disposições pertinentes dessa diretiva, cuja correta aplicação é invocada perante o órgão jurisdicional nacional.

36 O artigo 1.º da referida diretiva precisa que esta tem por objetivo reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e impedir a propagação da referida poluição. Para o efeito, o artigo 5.º da referida diretiva prevê que, nas condições por ela determinadas, os Estados-Membros elaborem programas de ação e, se necessário, adotem medidas complementares ou ações reforçadas.

37 Nos termos do seu artigo 2.º, alínea j), a referida diretiva define «poluição» como «a descarga, direta ou indireta, de compostos azotados de origem agrícola no meio aquático, com resultados suscetíveis de pôr em perigo a saúde humana, afetar os recursos vivos e os ecossistemas aquáticos, danificar áreas aprazíveis ou interferir noutras utilizações legítimas da água».

38 Este conceito está consagrado no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 91/676 e, em especial, no seu anexo I, parte A, ponto 2, que estabelece que os Estados-Membros devem, pelo menos, considerar que as águas subterrâneas estão poluídas quando contêm um teor de nitratos superior a 50 mg/l ou sejam suscetíveis de ser poluídas quando, na falta de medidas adequadas tomadas por força do artigo 5.º da referida diretiva, esse valor seja suscetível de ser ultrapassado.

39 Por conseguinte, decorre do artigo 2.º, alínea j), e do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 91/676 que um teor de nitratos nas águas subterrâneas que exceda ou seja suscetível de exceder 50 mg/l deve ser considerado como suscetível de interferir na utilização legítima da água.

40 Decorre do que precede que uma pessoa singular ou coletiva que tenha o direito de captar e utilizar águas subterrâneas é diretamente afetada pela ultrapassagem ou risco de ultrapassagem desse limiar, o que é suscetível de limitar a sua capacidade de o fazer, dificultando a utilização legítima dessas águas.

41 Atendendo à diversidade das utilizações referidas na alínea j) do artigo 2.º da Diretiva 91/676, o facto de esta ultrapassagem não implicar, por si só, um risco para a saúde das pessoas que pretendem propor uma ação não é suscetível de pôr em causa esta conclusão.

42 No que respeita, concretamente, à situação dos recorrentes no processo principal, resulta da decisão de reenvio que, nos termos do § 10 da Lei da Proteção da Água de 1959, eles têm o direito de explorar as águas subterrâneas de que dispõem para as suas necessidades domésticas ou económicas.

43 Na medida em que o teor de nitratos nas águas subterrâneas em causa exceda ou seja suscetível de exceder 50 mg/l, a utilização desta água pelos recorrentes no processo principal é dificultada.

44 Tal como referido na decisão de reenvio, a ultrapassagem deste limiar é suscetível de os impedir de utilizar normalmente a água dos seus poços ou, pelo menos, de os obrigar a suportar os custos da sua despoluição.

45 Consequentemente, pessoas singulares e coletivas como as que estão em causa no processo principal são diretamente afetadas pela não realização do objetivo principal da Diretiva 91/676, enunciado no seu artigo 1.º, que é o de reduzir e prevenir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola em consequência do incumprimento de certas obrigações que decorrem daquela Diretiva para os Estados-Membros.

46 Daqui decorre que as pessoas singulares e coletivas, como os recorrentes no processo principal, devem poder exigir às autoridades nacionais, se for caso disso através de uma ação perante os órgãos jurisdicionais competentes, que cumpram essas obrigações.

Âmbito da obrigação de reduzir e prevenir a poluição

47 No que respeita às obrigações decorrentes da Diretiva 91/676, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em especial, sobre a questão de saber se o teor máximo de nitratos de 50 mg/l nas águas subterrâneas, previsto no anexo I A, n.º 2, da referida diretiva, constitui um valor determinante para a obrigação de as autoridades nacionais competentes alterarem os programas de ação adotados por força do artigo 5.º, n.ºs 1 a 4, da referida diretiva ou de adotarem medidas complementares, em conformidade com o n.º 5 do mesmo artigo.

48 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para efeitos da interpretação de uma disposição de direito da União, há que ter em consideração não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (Acórdão de 7 de fevereiro de 2018, Comissão/Alemanha, C-304/16, EU:C:2018:66, n.º 54 e jurisprudência referida).

49 Como observou a advogada-geral no n.º 55 das suas conclusões, nos termos do artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, do artigo 3.º, n.º 3, do TUE e do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, a política da União no domínio do ambiente visa um nível de proteção elevado.

50 Decorre dos n.ºs 36 a 39 do presente acórdão que, com o seu objetivo de reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e de prevenir qualquer outra poluição desse tipo, a Diretiva 91/676 visa permitir aos particulares a utilização legítima das águas, o que implica que o teor de nitratos não deve ultrapassar 50 mg/l.

51 Como salientou a advogada-geral nos n.ºs 72 e 73 das suas conclusões, a Diretiva 91/676 prevê instrumentos específicos para combater a poluição das águas por nitratos de origem agrícola e aplica-se aos casos em que a libertação de compostos de azoto de origem agrícola contribui significativamente para a poluição (Acórdão de 29 de abril de 1999, Standley e o., C-293/97,

EU:C:1999:215, n.º 35). A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça já decidiu que essa contribuição é significativa quando a agricultura é, por exemplo, responsável por 17% do azoto total numa bacia determinada (v., neste sentido, Acórdão de 22 setembro de 2005, Comissão/Bélgica, C-221/03, EU:C:2005:573, n.º 86). Se esta condição de aplicação da Diretiva 91/676 for satisfeita, compete aos Estados-Membros determinar, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º dessa diretiva, o estado das águas no seu território.

52 Quando, em virtude desta última disposição, lida em conjugação com o anexo I, A, da Diretiva 91/676, as águas devam ser consideradas como atingidas por poluição ou suscetíveis de o vir a ser, os Estados-Membros são obrigados a adotar as medidas previstas no seu artigo 5.º, ou seja, os programas de ação e, se necessário, as medidas suplementares e ações reforçadas (v., neste sentido, Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Alemanha, C-543/16, não publicado, EU:C:2018:481, n.º 60).

53 No que respeita aos programas de ação, a sua aplicação está indissociavelmente ligada ao n.º 1 do artigo 3.º da Diretiva 91/676, uma vez que, enquanto as águas forem ou puderem ser poluídas na ausência de programas de ação adequados adotados nos termos do n.º 4 do artigo 5.º da referida diretiva, os Estados-Membros são obrigados a adotar tais programas de ação. As medidas que preveem são, de qualquer modo, em grande medida determinadas pela própria Diretiva 91/676, tal como decorre do n.º 4 do seu artigo 5.º, conjugado com o seu anexo III.

54 É verdade que os Estados-Membros dispõem de uma certa margem de manobra na escolha das modalidades precisas de aplicação dos requisitos da Diretiva 91/676. No entanto, são, em qualquer caso, obrigados a assegurar que os objetivos dessa diretiva e, por conseguinte, os objetivos da política ambiental da União, sejam alcançados, em conformidade com os requisitos do artigo 191.º, n.ºs 1 e 2, TFUE (Acórdão de 4 de Setembro de 2014, Comissão/França, C-237/12, EU:C:2014:2152, n.º 30).

55 Por outro lado, tal como resulta do artigo 5.º, n.º 5, da referida diretiva, os Estados-Membros estão obrigados a adotar, no âmbito dos programas de ação, medidas suplementares ou a reforçar as ações que considerarem necessárias se, na fase inicial de aplicação dos programas de ação ou à luz da experiência adquirida durante a sua execução, se verificar que as medidas referidas no n.º 4 daquele artigo não são suficientes para se atingirem os objetivos definidos no artigo 1.º da referida diretiva.

56 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, daqui resulta que os Estados-Membros devem tomar essas medidas suplementares ou ações reformadas logo que constatam que elas são necessárias (v., neste sentido, Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Alemanha, C-543/16, não publicado, EU:C:2018:481, n.º 53 e jurisprudência aí referida).

57 A fim de cumprir, especialmente, esta última obrigação, os Estados-Membros são obrigados a acompanhar de perto o estado da água. Assim, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 6, primeiro parágrafo, da Diretiva 91/676, devem elaborar e executar programas de controlo.

58 Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, alíneas a) e b), e do anexo II, A, n.º 1, da Diretiva 91/676, estes programas de ação têm em conta os melhores conhecimentos científicos e técnicos disponíveis, bem como as características físicas, geológicas e climatológicas de cada região (Acórdão de 4 de setembro de 2014, Comissão/França, C-237/12, EU:C:2014:2152, n.º 29). O mesmo se aplica aos programas de acompanhamento, que devem ser adequados para avaliar a eficácia dos programas de ação. O décimo segundo considerando do preâmbulo desta diretiva confirma esta avaliação.

59 Por outro lado, tendo em conta o décimo terceiro considerando da Diretiva 91/676, em função das condições hidrogeológicas e de duração daí resultante para que as medidas já adotadas nos termos do artigo 5.º desta diretiva possam conduzir a uma melhoria da qualidade das águas, os valores efetivamente medidos na água e as tendências que decorrem ao longo do tempo constituem elementos relevantes para determinar a necessidade de adotar medidas suplementares ou ações reforçadas.

60 Esses elementos relevantes incluem os factos invocados pelo órgão jurisdicional de reenvio, a saber, as ultrapassagens particularmente elevadas do teor máximo de nitratos de 50 mg/l em determinados pontos de medição no caso da primeira recorrente no processo principal, as flutuações na qualidade da água de origem doméstica da segunda recorrente no processo principal e o nível constante de poluição da água do poço da terceira recorrente no processo principal.

61 Além disso, o Tribunal já decidiu que, para determinar a necessidade de adotar medidas adicionais ou de executar ações reforçadas nos termos do n.º 5 do artigo 5.º da Diretiva 91/676, não é necessário provar a ineficácia das medidas já adotadas (Acórdão de 21 de Junho de 2018, Comissão contra Alemanha, C-543/16, não publicado, EU:C:2018:481, n.os 63 e 64).

62 Como sublinhou a advogada-geral no n.º 105 das suas conclusões, o excesso de azoto no solo é também um fator relevante para demonstrar a insuficiência de um programa de ação.

63 Com efeito, tal ultrapassagem é contrária ao artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com o anexo III, n.º 1, ponto 3, da mesma diretiva Estas disposições estabelecem o princípio da fertilização equilibrada e exigem um equilíbrio entre as necessidades previsíveis de azoto das culturas e a quantidade de azoto fornecida a essas culturas pelo solo e pelos fertilizantes e impõem, por conseguinte, aos Estados-Membros a determinação, com precisão, das quantidades de azoto que podem ser utilizadas pelos agricultores (v., neste sentido, Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Alemanha, C-543/16, não publicado, EU:C:2018:481, n.os87, 88 e 92).

64 Tendo em conta as considerações precedentes, há que salientar que, na condição de os nitratos de origem agrícola contribuírem de forma significativa para a poluição, como foi dito no n.º 51 do presente acórdão, os Estados-Membros estão obrigados, em conformidade com os artigos 1.º, 3.º e 5.º da Diretiva 91/676, a recorrer às medidas previstas no artigo 5.º, n.os 4 e 5, desta diretiva enquanto o teor de nitratos nas águas subterrâneas, na falta dessas medidas, ultrapassar ou correr o risco de ultrapassar 50 mg/l.

65 Em especial, se, no âmbito dos programas de acompanhamento referidos no n.º 57 do presente acórdão e tendo em conta, nomeadamente, as provas referidas nos n.os 59 a 63 do mesmo acórdão, se afigurar que não é de esperar uma redução da poluição das águas, os Estados-Membros devem adotar medidas complementares ou executar ações reforçadas nos termos do n.º 5 do artigo 5.º da Diretiva 91/676.

66 Além disso, com a sua questão, o órgão jurisdicional nacional pretende verificar se o teor máximo de nitratos de 50 mg/l nas águas subterrâneas deve ser respeitado em cada ponto de captação.

67 A este respeito, há que salientar que, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 6, segundo parágrafo, da Diretiva 91/676, se um Estado-Membro não tiver designado zonas vulneráveis específicas, mas aplicar as disposições desse artigo 5.º a todo o seu território nacional, o teor de nitratos nas águas é supervisionado em pontos de medição selecionados que permitam determinar o alcance da poluição das águas pelos nitratos de origem agrícola. Decorre da decisão de reenvio que a República da Áustria escolheu esta opção.

68 Daqui decorre que a ultrapassagem de 50 mg/l de teor de nitratos na água ou o risco de tal ultrapassagem num dos pontos de medição selecionados implica a obrigação de aplicar as medidas previstas nos n.os 4 e 5 do artigo 5.º da Diretiva 91/676. No entanto, esta diretiva não obriga os Estados-Membros a alargar as medidas de acompanhamento para além do previsto no n.º 6 do artigo 5.º da referida diretiva.

69 Se, no entanto, os valores medidos num poço ou noutro ponto de amostragem, como os das recorrentes no processo principal, diferirem dos valores obtidos através dos pontos de medição, não se exclui que a localização desses pontos de medição tenha sido escolhida em violação do artigo 5.º, n.º 6, da Diretiva 91/676, de modo que não permitem determinar a extensão da poluição no território por eles abrangido.

Sobre a invocabilidade da obrigação de reduzir e prevenir a poluição

70 As obrigações previstas no artigo 5.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva 91/676 são claras, precisas e incondicionais, de forma que podem ser invocadas pelos particulares contra o Estado (v., por analogia, Acórdão de 26 de junho de 2019, Craeynest e o., C-723/17, EU:C:2019:533, n.º 42).

71 É certo que compete aos Estados-Membros determinar, dentro dos limites decorrentes do anexo III da Diretiva 91/676, as medidas necessárias para dar cumprimento a essas obrigações. No entanto, elas devem ser, de acordo com o artigo 1.º da diretiva, aptas a reduzir a poluição das águas provocada ou induzida pelos nitratos de origem agrícola e prevenir qualquer nova poluição deste tipo.

72 Assim, embora os Estados-Membros disponham para este efeito de um poder de apreciação, não deixa de ser verdade que as medidas tomadas pelas autoridades competentes devem poder ser objeto de controlo jurisdicional, designadamente para verificar se não ultrapassaram os limites fixados para o exercício dessa competência (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e o., C-72/95, EU:C:1996:404, n.º 59; de 25 de julho de 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, n.º 46, e de 26 de junho de 2019, Craeynest e o., C-723/17, EU:C:2019:533, n.º 45).

73 Tendo em conta o que precede, deve responder-se à questão colocada que o artigo 288.º TFUE, o artigo 5.º, n.ºs 4 e 5, e o anexo I, A, ponto 2, da Diretiva 91/676 devem ser interpretados no sentido de que, desde que a descarga de compostos azotados de origem agrícola contribua significativamente para a poluição das águas subterrâneas em causa, pessoas singulares e coletivas como os recorrentes no processo principal, devem poder exigir às autoridades nacionais competentes que alterem um programa de ação existente ou que adotem medidas adicionais ou reforçadas, previstas no n.º 5 do artigo 5.º da referida diretiva, desde que o teor de nitratos nas águas subterrâneas, na falta de tais medidas, ultrapasse ou possa ultrapassar 50 mg/l num ou em mais pontos de medição, no sentido do artigo 5.º, n.º 6, da referida diretiva.

Quanto às despesas

74 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

O artigo 288.º TFUE, o artigo 5.º, n.ºs 4 e 5, e o anexo I, A, ponto 2, da Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, devem ser interpretados no sentido de que, desde que a descarga de compostos azotados de origem agrícola contribua significativamente para a poluição das águas subterrâneas em causa, pessoas singulares e coletivas como os recorrentes no processo principal, devem poder exigir às autoridades nacionais competentes que alterem um programa de ação existente ou que adotem medidas adicionais ou reforçadas, previstas no n.º 5 do artigo 5.º da referida diretiva, desde que o teor de nitratos nas águas subterrâneas, na falta de tais medidas, ultrapasse ou possa ultrapassar, 50 mg/l, num ou em mais pontos de medição, no sentido do artigo 5.º, n.º 6, da referida diretiva.

Assinaturas