CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL L. A. GEELHOED

apresentadas em 29 de Novembro de 2001 [1]

I — Introdução

1. A 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 sobre nitratos») continua a suscitar conflitos de interpretação entre os Estados-Membros e a Comissão. Estes conflitos de interpretação têm frequentemente um carácter técnico, como acontece no presente caso.

2. Nos termos do artigo 3.°, n.° 1, da directiva sobre nitratos, os Estados-Membros devem identificar as águas poluídas por compostos azotados de origem agrícola bem como as águas susceptíveis de serem poluídas caso não seja tomada nenhuma medida para reduzir a carga de azoto de origem agrícola. Para esse efeito, devem designar como «zonas vulneráveis» as zonas agrícolas que drenam para as águas comprovadamente sobrecarregadas em compostos azotados ou em risco de o serem.

3. Nos termos do artigo 5.°, n.° 1, da directiva sobre nitratos, devem ser criados programas de acção para essas zonas vulneráveis destinados, designadamente, a reduzir a concentração de azoto no solo. Deste modo, diminui a probabilidade de os compostos azotados não assimilados pelas plantas serem eliminados do solo pela drenagem das terras para se depositarem nas águas superficiais já sobrecarregadas ou em risco de o serem.

4. É evidente que existe uma ligação entre o volume das águas superficiais poluídas por compostos azotados ou em risco de o serem e a extensão das zonas vulneráveis a designar. É igualmente evidente que a extensão das zonas vulneráveis determina, por sua vez, em que medida os métodos de produção agrícola devem ser adaptados.

5. Tendo em conta as consequências ecológicas e económicas que a determinação das águas superficiais poluídas por compostos azotados ou em risco de o serem pode provocar, devem ser utilizados em toda a Comunidade critérios similares para designar essas águas. Estes critérios estão fixados para as águas superficiais no anexo I, A, ponto 3, da directiva sobre nitratos.

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

6. O conflito de opinião que opõe, no presente processo, o Governo francês e a Comissão versa sobre a interpretação e aplicação das disposições do anexo I, A, ponto 3. A discussão que as partes iniciaram no processo pré-contencioso e no processo pendente neste Tribunal é de carácter essencialmente técnico e científico. Em apoio dos seus pontos de vista divergentes, as partes invocam vasta bibliografia sobre a ecologia dos diferentes tipos de águas superficiais e das formas de vida vegetal e animal que aí se desenvolvem.

7. Depois de referirmos as disposições relevantes da directiva sobre nitratos e os considerandos da mesma com interesse para o caso, bem como a tramitação do processo, começaremos por resumir os aspectos técnicos do litígio e as consequências que dele advêm para a aplicação da directiva sobre nitratos e para os objectivos que a mesma prossegue. É à luz destas consequências que, de seguida, deveremos apreciar os pontos de vista defendidos pelas partes.

II — Quadro jurídico

A — Disposições relevantes da directiva sobre nitratos

8. Artigo 3.°, n.os 1 e 2:

«1. As águas poluídas e as águas susceptíveis de serem poluídas caso não sejam tomadas as medidas previstas no artigo 5.° 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 directiva, os Estados-Membros deverão designar as zonas vulneráveis conhecidas nos respectivos territórios, entendidas como sendo as que drenam para as águas identificadas nos termos do n.° 1, contribuindo para a poluição das mesmas. Desse facto notificarão a Comissão no prazo de seis meses.»

O anexo I fixa os critérios de identificação das águas referidas no artigo 3.°, n.° 1:

«A. Na identificação das águas referidas no n.° 1 do artigo 3.° 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 Directiva 75/440/CEE, caso não sejam empreendidas acções nos termos do artigo 5.°;

2) As águas subterrâneas conterem ou poderem conter mais do que 50 mg/l de nitratos se não forem empreendidas acções nos termos do artigo 5.°;

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 acções nos termos do artigo 5.°

3) Aos conhecimentos disponíveis acerca do impacte das acções empreendidas nos termos do artigo 5.°»

Eis como o artigo 2.°, alínea i), da directiva define «eutrofização», noção essencial para a interpretação e aplicação do critério fixado no anexo I, A, ponto 3: «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».

B. Na aplicação destes critérios, os Estados-Membros deverão igualmente atender:

B — Alguns considerandos relevantes da directiva sobre nitratos

1) Às características físicas e ambientais das águas dos solos;

9. «Considerando que a resolução do Conselho, de 28 de Julho de 1988, relativa à protecção do mar do Norte e outras águas comunitárias [3] solicita à Comissão a apresentação de propostas de medidas a nível comunitário» (quarto considerando);

2) Aos conhecimentos disponíveis quanto ao comportamento dos compostos de azoto no ambiente (águas e solos);

«Considerando que a principal causa de poluição originada por fontes difusas que afecta as águas comunitárias são os nitratos de origem agrícola» (quinto considerando);

3 — JO C 209, p. 3.

«Considerando que, ao incentivar uma boa prática agrícola, os Estados-Membros podem prever, no futuro, um nível geral de protecção contra a poluição para todas as águas» (oitavo considerando);

«Considerando que certas zonas, cuja drenagem se faz para águas vulneráveis à poluição causada por compostos azotados, requerem uma protecção especial» (nono considerando);

«Considerando que é necessário que os Estados-Membros identifiquem as zonas vulneráveis, elaborem e executem programas de acção que reduzam a poluição das águas causada por compostos azotados, em zonas vulneráveis» (décimo considerando);

III — Tramitação processual

10. O parecer fundamentado e a petição da Comissão baseiam-se em quatro acusações. No decurso do processo instaurado neste Tribunal, o Governo francês apresentou soluções relativamente a duas das acusações, de modo que, nesta fase do processo, a Comissão mantém apenas duas acusações. A Comissão continua a rejeitar o método aplicado pelas autoridades francesas para identificar as águas poluídas pelo azoto ou em risco de o serem, na medida em que considera este método incompatível com a directiva sobre nitratos. Em seguida, afirma que as autoridades francesas, indevidamente, não identificaram a baía do Sena como águas poluídas pelo azoto.

11. Concretamente, a Comissão pede que o Tribunal se digne:

— declarar que, ao não proceder de forma apropriada à identificação das águas poluídas e, por conseguinte, à designação das correspondentes zonas vulneráveis, em conformidade com o artigo 3.° e o anexo I da Directiva 91/676/CEE, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força daquela directiva e do Tratado que institui a Comunidade Europeia;

— condenar a República Francesa nas despesas.

12. A República Francesa pede que o Tribunal julgue improcedente a acção proposta pela Comissão e condene esta nas despesas.

13. O Reino de Espanha foi autorizado a intervir em apoio das pretensões da República Francesa.

IV — O objecto do litígio

14. As autoridades francesas transpuseram a directiva sobre nitratos para o direito interno através de uma circular de 5 de Novembro de 1992 do Ministro do Ambiente. Esta circular contém um anexo 4 intitulado «Prise en compte de l'état d'eutrophisation des eaux» (tomada em consideração do estado de eutrofização das águas).

15. A referida circular estabelece uma distinção entre as águas que, segundo a definição do artigo 2.°, alínea i), da directiva, são eutróficas e as que não são. A distinção baseia-se nas proporções recíprocas em que os dois nutrientes das plantas, o azoto e o fósforo, surgem no meio ambiente (água ou solo).

16. Quando a proporção entre o azoto e o fósforo é elevada, ou seja, quando no meio ambiente existe relativamente muito azoto, é o fósforo o factor que limita o crescimento das plantas. Se nesse caso se produzir uma eutrofização que provoque um crescimento excessivo das plantas, o método mais eficaz para lutar contra esse fenómeno consiste em diminuir a quantidade de fósforo presente no meio aquático.

17. Ao contrário, quando a proporção entre o azoto e o fósforo é baixa, ou seja, quando existe no meio ambiente uma quantidade relativamente alta de fósforo, é o azoto que limita o crescimento das plantas. Para diminuir a eutrofização, a redução do azoto é, neste caso, a medida mais eficaz.

18. Segundo o referido anexo da circular de 5 de Novembro de 1992, a proporção equilibrada entre nitrato e fósforo como nutrientes das plantas verifica-se quando a relação entre ambos é de dezasseis, ou seja, dezasseis átomos de azoto para um átomo de fósforo. Quando este número for mais elevado, o fósforo é o factor limitativo, a reduzir em caso de eutrofização; se for inferior, em princípio é recomendável a redução do azoto enquanto factor limitativo.

19. Todavia, nem sempre é eficaz tratar o problema da eutrofização através do factor limitativo. Podem existir casos em que o azoto seja indubitavelmente o factor limitativo, mas em que não faça sentido reduzir a quantidade de azoto disponível, porque as plantas que vivem no meio aquático, designadamente as algas azuis, satisfazem as suas necessidades de azoto através do ar. Neste caso, reduzir o azoto como nutriente não é eficaz. O azoto é, evidentemente, o factor limitativo, mas não o factor dominante que permite combater a eutrofização.

20. Tendo por base a argumentação aqui exposta, o referido anexo estabelece uma distinção entre os diferentes tipos de águas

em função da possibilidade de eliminar a eutrofização diminuindo o azoto enquanto factor limitativo e operacional.

21. O anexo conclui o seguinte:

«Os conhecimentos actuais, que, como consequência da complexidade dos factores e dos fenómenos considerados, ainda são imprecisos e insuficientes, permitem supor que o azoto é, com forte probabilidade, o factor dominante da eutrofização no caso das águas salgadas (costeiras) e das águas salobras estagnadas (lagoas) pouco profundas. Está demonstrado que este não é o caso das águas salobras correntes (estuários) ou das águas doces calcárias, tanto estagnadas como correntes, onde, pelo contrário, é o fósforo que desempenha essa função. Por último, no caso das águas doces ácidas, sobretudo estagnadas (retidas), e das águas salobras profundas, são ainda necessários estudos para que se tirem conclusões.

Após as observações e estudos [...] que permitam caracterizar o estado de eutrofização das águas, o grupo de trabalho deverá apreciar, com base nas considerações acima desenvolvidas, em que casos o azoto é o factor dominante do fenómeno. Posto isto, deverá determinar, por outro lado, se o azoto é, pelo menos preponderantemente (de façon prépondérante), de origem agrícola [4]. Em caso contrário, não há razões para delimitar uma zona especialmente vulnerável com base neste critério.»

22. As autoridades francesas cumpriram, portanto, as obrigações impostas pelo artigo 3.°, n.° 1, e pelo anexo I da directiva sobre nitratos mediante uma adaptação técnica, que nos suscita três observações.

23. Em primeiro lugar, como observa o Governo francês, essa adaptação baseia-se na definição que o artigo 2.°, alínea i), dá de 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».

24. Nos casos em que o factor limitativo não é o azoto mas sim o fósforo, o azoto pode, evidentemente, enriquecer a água, mas esse enriquecimento não provoca o crescimento acelerado das algas e plantas superiores. Nesse caso, o azoto não pode ser caracterizado como sendo o factor dominante que permite eliminar a eutrofização. Consequentemente, as medidas referidas no artigo 5.° da directiva sobre nitratos ficam igualmente sem efeito.

4 — Na versão revista da circular de 24 de Julho de 2000, a expressão «de façon prépondérante» foi substituída por «de façon significative» (de maneira significativa).

25. Em segundo lugar, resulta da circular que, nos casos em que as águas são enriquecidas por azoto proveniente da drenagem de terras, mas em que a eutrofização que aparece em consequência do crescimento excessivo das plantas não é causada principalmente pelo azoto mas sim pelo fósforo, essa adaptação conduz a que nenhum terreno agrícola que drene para as águas em questão deve ser designado como «zona vulnerável».

26. Em terceiro lugar, este método está rodeado de incertezas científicas, como se pode ler na própria circular. O Governo francês também o reconheceu no decurso do processo.

27. A Comissão contesta os pontos de vista das autoridades francesas, tal como foram expostos na circular de 5 de Novembro de 1992. Salienta que o método que é aí utilizado não tem suficientemente em conta a forma variável como as diferentes espécies de plantas assimilam os nutrientes. Tais variações também podem aparecer durante o ciclo de crescimento das diferentes espécies vegetais. Neste caso, a identificação do fósforo como factor limitativo e dominante teria como consequência que o crescimento excessivo das espécies vegetais para as quais o azoto constitui o factor limitativo não fosse impedido.

28. Além disso, a Comissão salienta que o azoto, como nutriente, é sempre um factor importante na eutrofização das águas superficiais. Desempenha uma função vital na manutenção do fenómeno de eutrofização, mesmo quando a presença adicional do fósforo tenha desencadeado a aparição deste fenómeno. Consequentemente, quaisquer que sejam as medidas que os Estados-Membros possam adoptar para reduzir o aparecimento de fósforo nas águas superficiais, é sempre desejável limitar o respectivo teor de azoto. Para este efeito, as águas com um teor elevado de azoto devem ser sempre identificadas, por força do artigo 3.° e do anexo I da directiva sobre nitratos, com as consequências que daí resultam para a determinação das zonas vulneráveis e dos programas de acção para combater a poluição dessas águas causada pelos nitratos.

29. Durante a fase escrita do processo, quer o Governo francês quer a Comissão procuraram fundamentar a credibilidade científica dos seus pontos de vista respectivos mediante remissões para estudos científicos. A leitura dos documentos apresentados confirma a observação formulada na circular de 5 de Novembro de 1992, segundo a qual à luz da complexidade dos processos de eutrofização, como os que se apresentam nos diferentes tipos de águas superficiais, os conhecimentos actuais são ainda imprecisos e insuficientes. Estes documentos parecem também confirmar que a função e a importância do azoto e do fosfato no processo de eutrofização pode variar consideravelmente em função do lugar, do momento e da espécie vegetal.

V — Apreciação

30. Os estudos e dados científicos apresentados pelo Governo francês e pela Comissão não permitem retirar conclusões claras quanto à credibilidade científica do método utilizado pelas autoridades francesas para designar as águas eutrofizadas pelo azoto ou em risco de o serem.

31. Constatamos que esse método pode levar a que determinadas águas com elevado teor de azoto escapem à aplicação da directiva sobre nitratos, com a consequência de que as terras que drenam para essas águas não tenham de ser designadas como «zonas vulneráveis» e que não deva ser elaborado nenhum programa de acção.

32. A questão jurídica central à qual se deve aqui responder é a de saber se este resultado é conforme com o objectivo prosseguido pela directiva sobre nitratos, que visa diminuir a presença de azoto no meio aquático «a fim de proteger a saúde humana e os recursos vivos e os sistemas aquáticos».

33. O Governo francês fundamenta o seu ponto de vista essencialmente em dois argumentos jurídicos.

34. Já fizemos alusão ao primeiro no n.º 22, ou seja, o de que o método que descreveu na circular de 5 de Novembro de 1992 está de acordo com a definição do conceito de eutrofização constante do artigo 2.º, alínea i), da directiva sobre nitratos:

— o enriquecimento das águas em compostos de azoto, que provoca uma aceleração no crescimento das algas e plantas superiores,

— a qual ocasiona uma perturbação indesejável do equilíbrio dos organismos presentes na água,

— e que acarreta a degradação da qualidade das águas em causa.

O Governo francês deduz do exposto que, só por si, o mero enriquecimento das águas superficiais em nitratos não torna essas águas eutróficas na acepção da directiva.

35. O Governo francês retira o segundo argumento do acórdão Standley e o. [5]. Este acórdão reconhece aos Estados-Membros

5 — Acórdão de 29 de Abril de 1999 (C-293/97, Colect., I-2603).

uma ampla margem de apreciação na escolha dos métodos de designação das zonas vulneráveis nos termos da directiva sobre nitratos.

36. Relativamente ao primeiro argumento, a Comissão contrapõe que a definição do artigo 2.°, alínea i), da directiva não visa enumerar três condições cumulativas que permitem decidir se, num determinado caso, há eutrofização e noutro não. O seu objectivo é precisar a função do azoto no processo de eutrofização.

37. A Comissão contestou o segundo argumento nos seus articulados e na audiência. Se se pode retirar do acórdão Stanley e o.[6] um argumento a favor da existência de uma margem de apreciação por parte dos Estados-Membros na identificação das águas ameaçadas de eutrofização, este poder de apreciação não pode ter como resultado que uma parte importante das águas contaminadas por azoto escape à referida identificação.

38. Para apreciar estes argumentos, consideramos que é necessário ter em conta o objectivo da directiva, tal como está expresso nos seus considerandos. Trata-se de proteger a saúde humana, os recursos vivos e os sistemas aquáticos, e salvaguardar outras utilizações legítimas da água. A protecção do mar do Norte é igualmente citada entre os objectivos mais remotos.

39. Resulta destes objectivos que não podem ser admitidas a interpretação e a aplicação restritivas da definição do artigo 2.°, alínea i), consagradas na circular de 5 de Novembro de 1992, para a designação das águas eutrofizadas.

40. Independentemente das objecções científicas que lhe podem ser opostas, como a Comissão insistiu na réplica, o método francês pode dar lugar a que grande parte das águas doces superficiais, estuários e parte das águas costeiras nunca possam ser designados como eutróficos, mesmo que a poluição causada pelo azoto de origem agrícola ou o risco dessa poluição seja grave.

41. Ora, podem surgir nessas águas plantas cujo crescimento é acelerado pelo azoto, o que implica riscos para o equilíbrio entre os diferentes organismos que aí existem. O método francês não tem sequer em conta as alterações sazonais que dão lugar a que o factor limitativo mais importante para o fenómeno da eutrofização seja umas vezes o fósforo e outras vezes o nitrato. Deste modo, vota de antemão a directiva ao insucesso ao tornar inatingíveis os objectivos de protecção referidos no n.° 37.

6 — Já referido na nota 5.

42. Por outro lado, o método contestado, que conduz muito simplesmente à subtracção de determinadas categorias de águas do âmbito de aplicação da directiva com base unicamente em suposições genéricas sobre o azoto ou o fósforo como factores limitativos e dominantes do fenómeno da eutrofização, é incompatível com a condição enunciada no anexo I, B, ponto 1, que obriga os Estados-Membros a ter em conta as características físicas e ambientais das águas e do solo. Esta exigência impõe uma análise específica da concentração de azoto e dos fenómenos e riscos de eutrofização das águas separadas e das terras que drenam para essas águas. Só nesse momento as zonas vulneráveis referidas no artigo 3.º da directiva podem ser criteriosamente delimitadas e criados os programas de acção correspondentes.

43. Por último, o método controvertido não parece ter em conta o facto de a água doce corrente, por exemplo, poder atravessar áreas com características físicas muito distintas. Um pequeno curso de água pode nascer num alto planalto ácido e oligotrófico, passar de seguida por um estuário salobro em direcção a uma planície de solo calcário para desaguar enfim num meio puramente marinho com elevada concentração de sal. Se uma quantidade significativa de azoto poluísse estas águas num qualquer momento do seu percurso, as consequências, em termos de crescimento acelerado das plantas com consequências graves para o meio ambiente, apenas seriam visíveis pela primeira vez nas águas costeiras. Na abordagem compartimentada que caracteriza o método escolhido pelas autoridades francesas, a fonte da poluição causada pelo azoto poderia não ser tida em consideração. Este resultado não parece compatível com o objectivo de protecção do mar do Norte contra a poluição causada pelo azoto.

44. Do exposto concluímos que o método escolhido pelas autoridades francesas para identificar as águas eutróficas ou ameaçadas de eutrofização não é adequado tendo em conta os objectivos da directiva sobre nitratos.

45. O facto de os Estados-Membros disporem de uma certa margem de apreciação na escolha do método de identificação das águas superficiais eutrofizadas ou ameaçadas de eutrofização em nada altera esta constatação. As diferenças nas condições geográficas e no aproveitamento dos solos no interior da Comunidade justificam esta margem de apreciação, sobretudo se considerarmos que subsistem ainda certas incertezas científicas relativamente ao fenómeno da eutrofização.

46. Nos n.os 37 a 40 do acórdão Standley e o., que referimos anteriormente, o Tribunal de Justiça confirmou que a directiva pode ser aplicada pelos Estados-Membros de forma diferente. Esta consequência não é contrária à natureza da directiva «[...] na medida em que esta não prossegue a harmonização das legislações nacionais na matéria, mas se destina a criar os instrumentos necessários a fim de garantir, na Comunidade, a protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola [...]».

47. Desta citação extraída do n.º 39 do acórdão Stanley e o., resulta que, mesmo dispondo de um amplo poder de apreciação, os Estados-Membros devem, todavia, utilizá-lo em conformidade com o objectivo da directiva, ou seja, a criação dos instrumentos necessários para garantir a protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola. Um método de identificação das águas poluídas pelo azoto de origem agrícola que dá lugar a que, com carácter genérico e independentemente da sua contaminação efectiva por azoto, determinadas categorias de águas não se considerem poluídas é incompatível com o objectivo da directiva. Deste modo, o Governo francês ultrapassou o poder de apreciação que lhe foi atribuído.

48. Consequentemente, consideramos procedente a primeira acusação da Comissão.

49. A propósito da segunda acusação, pela qual a Comissão afirma que o Governo francês não identificou a baía do Sena como estando eutrofizada e, assim, infringiu o artigo 3.º, n.º 1, e o anexo I, A, ponto 3, da directiva sobre nitratos, seremos breves, tendo em conta as considerações precedentes.

50. Da correspondência trocada e dos estudos científicos nela aludidos podemos deduzir que, no que se refere à função desempenhada pelo azoto na baía referida como factor limitativo e dominante, o fenómeno da eutrofização varia consideravelmente segundo as espécies de algas e plantas e a estação do ano.

51. O Governo francês reconhece, na réplica (n.º 15, último parágrafo), que a persistência de determinados fenómenos que podem, em rigor, ser responsáveis pela perturbação do equilíbrio dos organismos presentes na água ou pela degradação da respectiva qualidade, permite eventualmente considerar que a baía do Sena preenche os critérios previstos na directiva sobre nitratos.

52. Independentemente da discussão técnica ou científica, o argumento da Comissão segundo o qual a baía do Sena contribui também para a eutrofização da parte oriental do mar do Norte parece-nos mais importante e decisivo. Mesmo que o fenómeno de eutrofização não surja na própria baía, a sua contribuição para a eutrofização do mar do Norte não pode passar despercebida, na medida em que ninguém contesta que a concentração de nitratos na água nessa baía é elevada e que, na água salgada do mar do Norte, o azoto é o factor limitativo mais importante que provoca o crescimento acelerado das algas e das plantas superiores.

53. O quarto considerando da directiva sobre nitratos, que menciona expressamente a protecção do mar do Norte como um dos objectivos prosseguidos pela directiva sobre nitratos, opõe-se a uma interpretação e aplicação dessa directiva que ignorem a contribuição dos rios e estuários poluídos por azoto para a eutrofização do mar do Norte.

54. Por conseguinte, consideramos igualmente procedente esta acusação da Comissão.

VI — Conclusão

55. Consequentemente, propomos ao Tribunal de Justiça que:

1. Declare que, ao não proceder de forma apropriada à identificação das águas poluídas e, por conseguinte, à designação das zonas vulneráveis que as alimentam, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.° e do anexo I 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. Condene a República Francesa nas despesas.