CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 10 de Junho de 1999 *

1. A Comissão propôs, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), uma acção que tem por objecto o modo como a República Federal da Alemanha cumpriu a sua obrigação de aplicar a 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»).

2. Mais exactamente, a Comissão imputa ao Governo alemão a não aprovação, em violação do artigo 7.° da directiva, de programas incluindo objectivos de qualidade a fim de reduzir a poluição pelas substâncias referidas na Lista II do anexo da directiva. Além disso, esta acção insere-se no âmbito de uma série de acções por incumprimento que a Comissão intentou contra vários outros Estados-Membros e que, até ao presente, deram lugar a cinco acórdãos do Tribunal de Justiça [2].

Enquadramento geral da directiva

3. A directiva, adoptada com base nos artigos 100.° do Tratado CE (actual artigo 94.° CE) e 235.° do Tratado CE (actual artigo 308.° CE), refere no seu primeiro considerando que:

«... se impõe urgentemente uma acção geral e simultânea por parte dos Estados-Membros, com vista à protecção do meio aquático da Comunidade contra a poluição, nomeadamente contra a poluição causada por determinadas substâncias persistentes, tóxicas e bioacumuláveis».

4. O artigo 2.° da directiva estabelece que:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para eliminar a poluição das águas mencionadas no artigo 1.° por substâncias perigosas incluídas nas famílias ou grupos de substâncias enunciados na Lista I do anexo, assim como para reduzir a poluição das referidas águas pelas substâncias perigosas incluídas nas famílias e grupos de substâncias enunciados na Lis-

* Língua original: francês.

1 — JO L 129, p. 23; EE 15 F1 p. 165.

2 — V. acórdãos de 11 de Junho de 1998, Comissão/Luxemburgo (C-206/96, Colect., p. I-3401; Comissão/Grécia (C-232/95 e C-233/95, Colect., p. I-3343); de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Itália (C-285/96, Colect., p. I-5935); de 25 de Novembro de 1998, Comissão/Espanha (C-214/96, Colect., p. I-7661), e de 21 de Janeiro de 1999, Comissão/Bélgica (C-207/97, Colect., p. I-275).

ta II do anexo, nos termos da presente directiva, cujas disposições constituem apenas um primeiro passo para atingir esse objectivo.»

5. A Lista I compreende determinadas substâncias individuais que fazem parte de famílias e grupos de substâncias aí indicados, a escolher principalmente com base na sua toxicidade, persistência e bioacumulação. Nos termos do artigo 6.º da directiva, o Conselho fixará, para as substâncias constantes da Lista I, os valores-limite que as normas de emissão não devem ultrapassar, bem como os objectivos de qualidade.

6. De acordo com as disposições do anexo da directiva, a Lista II inclui:

«— as substâncias que fazem parte das famílias e grupos de substâncias constantes da Lista I e para as quais os valores-limite referidos no artigo 6.º da directiva não foram fixados,

— determinadas substâncias individuais e determinadas categorias de substâncias que fazem parte das famílias e grupos de substâncias a seguir enumerados,

e que têm um efeito prejudicial no meio aquático que pode todavia ser limitado a uma certa zona e que depende das características das águas de recepção e da respectiva localização».

7. O artigo 7.º da directiva prevê que:

«1. A fim de reduzir a poluição das águas referidas no artigo 1.º por substâncias constantes da Lista II, os Estados-Membros estabelecem programas para cuja execução aplicam designadamente os meios referidos nos n.os 2 e 3.

2. Qualquer descarga efectuada nas águas referidas no artigo 1.º e susceptível de conter uma das substâncias constantes da Lista II fica sujeita a uma autorização prévia, concedida pela autoridade competente do Estado-Membro em causa, que fixará as normas de emissão. Estas são calculadas em função dos objectivos de qualidade estabelecidos nos termos do n.º 3.

3. Os programas referidos no n.º 1 incluirão objectivos de qualidade para as águas, estabelecidos segundo as directivas do Conselho quando existam.

4. Os programas podem igualmente incluir disposições específicas relativas à composição e à utilização de substâncias ou grupos

de substâncias assim como de produtos e terão em conta os últimos progressos técnicos economicamente viáveis.

5. Os programas fixarão os prazos da sua própria execução.

6. Os programas e os resultados da respectiva aplicação serão comunicados à Comissão de forma sucinta.

7. A Comissão organizará regularmente com os Estados-Membros uma confrontação dos programas com vista a assegurar uma aplicação suficientemente harmoniosa e, se julgar necessário, apresentará ao Conselho, para esse efeito, propostas sobre a matéria.»

8. Nos termos do artigo 10.°, «Um ou vários Estados-Membros podem, se for caso disso, fixar individual ou conjuntamente medidas mais severas do que as previstas na presente directiva.»

9. Em conformidade com o artigo 12.° da directiva:

«1. O Conselho, deliberando por unanimidade, pronunciar-se-á no prazo de nove meses sobre qualquer proposta da Comissão feita nos termos do artigo 6.°...

2. A Comissão transmitirá, se possível no prazo de vinte e sete meses após a notificação da presente directiva, as primeiras propostas feitas nos termos do n.° 7, do artigo 7.° O Conselho, deliberando por unanimidade, pronunciar-se-á no prazo de nove meses.»

10. Por último, o artigo 13.° estabelece que, para efeitos de aplicação da presente directiva, os Estados-Membros fornecerão à Comissão, a seu pedido, caso a caso, todas as informações necessárias relativas aos programas referidos no artigo 7.°

11. A directiva, que entrou em vigor na data da sua notificação, a saber, em 5 de Maio de 1976, não prevê qualquer prazo

particular para a aplicação concreta das obrigações nela enunciadas.

12. Uma vez que a Lista I compreende, além do mercúrio e do cádmio, essencialmente famílias e grupos de substâncias, a Comissão sempre considerou que era necessário, antes de poder proceder à definição dos valores-limite de emissão ou de objectivos de qualidade, definir no interior destes grupos e famílias as respectivas substâncias individuais.

13. Os trabalhos levados a cabo pela Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, resultaram no estabelecimento de uma lista de 129 substâncias anexas à comunicação da Comissão ao Conselho, de 22 de Junho de 1982, relativa às substâncias perigosas susceptíveis de figurar na Lista I da Directiva 76/464 [3].

14. Na sua resolução de 7 de Fevereiro de 1983, relativa à luta contra a poluição das águas [4], o Conselho especifica que a lista das 129 substâncias que constam da comunicação da Comissão servirá de base à Comunidade na prossecução dos seus trabalhos de aplicação da directiva.

15. Após esta resolução, foram acrescentadas à lista em questão três outras substâncias, compreendendo esta desde então 132 substâncias. De entre estas, 18 foram objecto de directivas do Conselho, compreendendo valores-limite de emissão e objectivos de qualidade, e 15 outras deram lugar a propostas de directiva do Conselho no sentido de modificação da Directiva 76/464, apresentada pela Comissão em 14 de Fevereiro de 1990 [5].

16. As 99 substâncias restantes destinam-se a figurar na Lista I do anexo da directiva mas, enquanto o Conselho não fixar os valores-limite para as emissões destas substâncias, estas últimas devem ser consideradas como substâncias da Lista II [6].

17. Resulta, aliás, dos autos que a acusação da Comissão se circunscreve à falta de programas no sentido de reduzir a poluição causada por estas 99 substâncias e não às outras substâncias que integram a Lista II.

A admissibilidade da acção

18. Na contestação, a República Federal da Alemanha suscitou, como aliás tinha feito já em outras acções de incumprimento que lhe eram imputadas, uma questão prévia de

3 — JO C 176, p. 3.
4 — JO C 46, p. 17.
5 — JO C 55, p. 7.
6 — V. o anexo da directiva, já referido.

inadmissibilidade da acção, dado que o parecer fundamentado bem como a decisão de propositura da acção no Tribunal de Justiça foram adoptadas pela Comissão em violação do princípio da colegialidade.

19. No acórdão de 29 de Setembro de 1998 [7], o Tribunal de Justiça julgou a questão prévia da inadmissibilidade improcedente.

20. Nestas condições, a República Federal da Alemanha retirou esta questão prévia de inadmissibilidade na audiência.

Quanto ao mérito

21. A Comissão salienta na sua petição que, nos termos do artigo 7.°, n.° 1, da directiva, em conjugação com o artigo 1.° da mesma, os Estados-Membros estão obrigados a aprovar programas abrangendo objectivos de qualidade e tendo por finalidade reduzir a poluição das águas num período determinado. As descargas efectuadas nessas águas ficam sujeitas a uma autorização prévia concedida pela autoridade competente, que fixa normas de emissão calculadas em função dos objectivos de qualidade estabelecidos nos programas.

22. A Comissão sustenta que medidas como os parâmetros cumulativos ou as regulamentações respeitantes a substâncias individuais, a que o Governo alemão se referiu na fase pré-contenciosa, não constituem programas na acepção do artigo 7.° da directiva. Por outro lado, a existência de programas gerais de saneamento de águas como os invocados pelo Governo alemão não podem ser também considerados como uma transposição suficiente da disposição em questão. Com efeito, o objectivo da redução da poluição geral das águas prosseguido por estes programas não corresponde necessáriamente ao objectivo específico da directiva que é reduzir a poluição das águas causada por 99 substâncias determinadas e classificadas como particularmente perigosas.

23. A Comissão acrescenta que, mesmo que se considerasse provado o facto invocado pelo Governo alemão de não existir, no território alemão antes da reunificação, poluição de águas mesmo tendo em conta critérios mais severos, isso não dispensa este governo da obrigação de aprovar programas específicos em conformidade com o artigo 7.° da directiva.

24. O Governo alemão lembra, a título preliminar, que, nos termos do artigo 189.° do Tratado CE, terceiro parágrafo, do

7 — Comissão/Alemanha (C-191/95, Colect., p. I-5449, n.° 51).

Tratado, uma directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando no entanto às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios a utilizar para esse efeito. Ora, a acção conjugada das diferentes medidas nacionais («leis em sentido formal, legislação secundária e instrumentos de planificação») que adoptou garantia a realização do objectivo da directiva, a saber, uma protecção eficaz do meio aquático da Comunidade contra substâncias perigosas.

25. Expõe, seguidamente, três fundamentos para contestar o mérito da acção da Comissão.

Quanto ao primeiro fundamento

26. O Governo alemão invoca a possibilidade que o artigo 10.°, já referido, da directiva reconhece aos Estados-Membros de adoptar medidas mais severas que as nela previstas. A este propósito, alega que a própria directiva prevê *a eliminação* da poluição do meio aquático por substâncias da Lista I, consideradas particularmente perigosas, mediante a fixação, pelo Conselho, de valores-limite de emissão, enquanto, para as substâncias menos perigosas que integram a Lista II, a directiva prevê uma *redução* da poluição que as mesmas causam através dos programas previstos no artigo 7.° Por outras palavras, a directiva considera que a fixação de valores-limite de emissão constitui uma medida mais rigorosa que os programas.

27. Por conseguinte, a República Federal da Alemanha fixou, com base no artigo 7.°a da Wasserhaushaltgesetz (lei federal sobre o regime das águas, a seguir «WHG»), valores-limite de emissão gerais, sem distinguir as substâncias que integram a Lista I ou a Lista II. As descargas de águas usadas no meio aquático estão dependentes de uma autorização administrativa. Esta apenas é concedida quando o teor e agentes poluentes das substâncias que integram as Listas I, II e outras se mantêm num nível tão baixo quanto permite o respeito do processo aplicável em cada caso em função do estado actual da técnica. As exigências a este propósito estão fixadas por regulamento. Os anexos do regulamento determinam os valores-limite uniformemente aplicáveis às descargas no meio aquático dos agentes poluentes ora em causa. De acordo com o princípio de precaução, toda a descarga deve, em grande medida, ser assim evitada.

28. O direito alemão sujeita todas as descargas no meio aquático a exigências gerais estritas de valores-limite de emissão que a directiva prevê para as substâncias que integram a Lista I. Por outro lado, a observação dos valores-limite de emissão basta, declara o Governo alemão, para responder às exigências da directiva sem necessidade de provar, caso a caso, o respeito dos objectivos de qualidade em

matéria ambiental. De qualquer modo, a WHG teria em conta a poluição do meio receptor (Immission) na parte em que o seu artigo 6.° prevê que a autorização de descargas deve ser «recusada na medida em que a utilização prevista é susceptível de afectar o interesse geral [Wohl der Allgemeinheit] e designadamente pôr em causa o abastecimento público de água...».

29. No entender do Governo alemão, os dados sobre o meio ambiente alemão corroboram a verificação segundo a qual este sistema constitui uma medida de protecção mais rigorosa do que os programas previstos no artigo 7.° da directiva. Com efeito, relativamente a 35 das 99 substâncias referidas acima, a comparação de dados quanto à qualidade das águas com os objectivos de qualidade elaborados por um grupo de peritos da Comissão permite verificar que estes objectivos de qualidade são respeitados em todos os pontos de colheita e de medida sujeita a controlo para o conjunto das substâncias medidas em 1995. No caso de outras 37 dessas 99 substâncias, um controlo quanto à importância da sua concentração no meio aquático permitiu concluir que as propostas de objectivos de qualidade apresentados por um comité de peritos alemães eram igualmente respeitadas. Quanto às 27 substâncias restantes, não possuímos dados de medida pelas razões objectivas atinentes ao facto de que essas substâncias não têm qualquer relevância, quer porque determinados pesticidas são proibidos na Alemanha, quer porque não é possível verificar analiticamente os objectivos de qualidade das misturas técnicas.

30. A República Federal da Alemanha conclui daí que «fixar valores-limite de emissão constitui uma medida mais rigorosa do que elaborar programas e objectivos de qualidade». Por conseguinte, entende o governo demandado, o artigo 7.° não seria aplicável.

31. No entender da Comissão, os Estados-Membros só podem invocar o artigo 10.° da directiva se as medidas nacionais mais severas são acompanhadas do respeito do conjunto das disposições obrigatórias da directiva. De qualquer modo, não seria justo admitir que fixar valores-limite de emissão constitui uma medida mais rigorosa do que aprovar programas em conformidade com o artigo 7.° da directiva. Com efeito, resulta do artigo 7.°, n.° 3, desta que os programas devem incluir objectivos de qualidade para determinadas águas a fixar em função da qualidade das águas que se pretende.

Apreciação

32. Importa recordar, antes de mais, que o caso vertente incide exclusivamente sobre 99 substâncias que integram a Lista I. Para estas substâncias, a directiva prevê a fixa-

ção, pelo Conselho, sob proposta da Comissão, de «valores-limite que as normas de emissão não devem ultrapassar».

33. Não tendo o Conselho procedido ainda a essa fixação, a República Federal da Alemanha aplica os valores-limite que ela mesma aprovou.

34. O litígio resulta do facto que, de acordo com o anexo da directiva, a Lista II compreende «as substâncias que fazem parte das famílias e grupos de substâncias constantes da Lista I e para as quais os valores-limite referidos no artigo 6.° da directiva não foram fixados». Por outras palavras, estas substâncias devem ser provisoriamente tratadas como substâncias da Lista II.

35. Ora, no que respeita a estas últimas, o artigo 7.° exige aos Estados-Membros a aprovação de programas, para a execução dos quais devem aplicar designadamente os meios seguintes:

— um regime de autorização prévia;

— normas de emissão;

— objectivos de qualidade para as águas.

36. A República Federal da Alemanha aplica um sistema de autorização prévia bem como normas de emissão, que consistem em valores-limite. Em contrapartida, não aprovou programas nem objectivos de qualidade.

37. Quanto ao primeiro fundamento, a República Federal da Alemanha sustenta que não está obrigada a isso porque, ao fixar valores-limite, ela adoptou «medidas mais severas» na acepção do artigo 10.° da directiva (cujo texto foi recordado no n.° 7 *supra*).

38. Tem no entanto razão a Comissão ao afirmar que o artigo 10.° não permite a um Estado-Membro modificar o sistema da directiva deixando inaplicadas algumas disposições desta, a pretexto de, num ponto, aplicar medidas mais severas (aqui: os valores-limite).

39. A aplicação dos valores-limite às substâncias para as quais o Conselho ainda não fixou tais valores não pode ser criticada. Ela não dispensa entretanto o Estado-Membro de estabelecer programas que incluam a fixação dos objectivos de qualidade para as águas. Com efeito, enquanto o Conselho não tenha cumprido a tarefa

que lhe cabe por força do artigo 6.°, aplica-se o artigo 7.°

40. Importa sublinhar, por outro lado, que, na réplica, a República Federal da Alemanha sustenta que aplica «um sistema de protecção correspondente ao do artigo 6.°» Mas, se assim fosse, estaria, apesar de tudo, obrigada a aprovar objectivos de qualidade. O n.° 2 deste artigo estabelece, com efeito, que o Conselho fixará «os objectivos de qualidade para as substâncias constantes da Lista I». Se a República Federal da Alemanha supriu à inacção do Conselho no que respeita à fixação dos valores-limite, também deve suprir a sua inacção no que se refere à fixação de objectivos de qualidade.

41. A importância que o legislador comunitário dá aos objectivos de qualidade resulta também da leitura do artigo 6.°, n.° 3, nos termos do qual «Os valores-limite fixados nos termos do n.° 1 aplicar-se-ão, excepto nos casos em que um Estado-Membro puder provar à Comissão, segundo um processo de fiscalização estabelecido pelo Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, que os objectivos de qualidade fixados nos termos do n.° 2, ou os objectivos de qualidade mais rigorosos estabelecidos pela Comunidade, foram atingidos e mantidos em permanência, na sequência da acção empreendida, entre outros, por esse Estado-Membro em toda a região geográfica eventualmente afectada por essas descargas.» Isso demonstra a importância que o legislador comunitário atribui aos objectivos de qualidade, porque, embora possa ser concedida uma derrogação no que se refere ao respeito dos valores-limite, não pode sê-lo no que se refere ao respeito dos objectivos de qualidade.

42. É igualmente com razão que a Comissão alega que os programas que incluem os objectivos de qualidade devem englobar a poluição por substâncias nocivas que emanam de origens difusas. Com efeito, uma descarga ocasionada por um comportamento susceptível de ser imputado e individualizado constitui igualmente um «projecto» na acepção da directiva.

43. Por outro lado, também não podemos subscrever os outros argumentos invocados pelo Governo alemão para demonstrar que, em circunstâncias como as do caso presente, o artigo 7.° não é aplicável.

44. Em primeiro lugar, é pacífico que a sistemática da directiva considera que a fixação, pelo Conselho, de valores-limite de emissão deve ter por objectivo a eliminação da poluição das águas pelas substâncias da Lista I.

45. Mas não é correcto presumir, como está subjacente à argumentação alemã, que a operação que consiste em fixar os valores-limite de emissão tenha, *pela sua própria natureza*, por efeito eliminar a poluição.

Esta eliminação depende inteiramente do nível dos valores considerados.

46. Por isso, o argumento do Governo alemão segundo o qual resulta da própria directiva que o *método* dos valores-limite de emissão constitui, por si só, um instrumento mais estrito do que os programas referidos no artigo 7.°, deve ser rejeitado por improcedente.

47. Em segundo lugar, o governo demandado invoca a situação concreta em matéria de poluição para provar que as medidas que escolheu são mais severas, porque, em seu entender, «a própria essência do artigo 10.° e de outras disposições de protecção reforçada comparáveis impõe, com efeito, que só à luz da melhoria do meio ambiente concretamente obtida se poderá responder à questão de saber se uma medida nacional constitui uma medida mais severa».

48. A este propósito, a República Federal da Alemanha limita-se, contudo, a invocar o facto de que a aplicação, por ela, do método dos valores-limite, levou a que, para 72 das substâncias em causa, os objectivos de qualidade propostos, respectivamente, por um grupo de peritos da Comissão e um comité de peritos alemães são, actualmente, respeitados [8].

8 — V. n.° 28, *supra*.

49. Ora, os termos utilizados pelo Governo alemão quanto à conclusão que importa retirar desta constatação são, a este propósito, reveladores. Com efeito, o respeito dos referidos objectivos de qualidade demonstra, em seu entender, que a fixação de valores-limite de emissão «constitui de facto um regime de protecção pelo menos equivalente ao dos programas» e que portanto «a regulamentação existente revela-se no mínimo tão eficaz ou mesmo mais». Mas, em nosso entender, o respeito destes objectivos de qualidade não é susceptível de demonstrar que o método escolhido pelas autoridades alemãs é mais severo do que o dos programas previstos pela directiva mas, no máximo, que se trata igualmente de um método eficaz para reduzir a poluição.

50. O resultado a que as autoridades alemãs pretendem ter chegado não é outro do que aquele a que deveriam ter chegado graças aos programas previstos no artigo 7.°, a saber, a redução da poluição.

51. A mesma constatação se impõe face aos mapas da qualidade das águas na Alemanha, que demonstram, como refere o Governo alemão, «uma melhoria constante da qualidade das águas correntes nos últimos vinte anos».

52. Mas o certo é que um Estado-Membro não pode invocar o facto de ter atingido os resultados pretendidos por uma directiva

comunitária para se subtrair às medidas específicas que esta lhe impunha adoptar.

53. A República Federal da Alemanha não pode portanto validamente invocar o artigo 10.° da directiva para não adoptar os programas que incluem os objectivos de qualidade.

Quanto ao segundo fundamento

54. O Governo alemão argumenta, no quadro do seu segundo fundamento, que o incumprimento que lhe é imputado é «a consequência da omissão da própria Comissão». Refere, com efeito, ter dúvidas quanto à «legitimidade de uma acção intentada pela Comissão contra um Estado-Membro pela insuficiente transposição do artigo 7.°... relativamente às 99 substâncias *ora em causa*. Estas últimas estão incluídas na Lista I e apenas caem no âmbito de aplicação do artigo 7.° porque a Comissão não cumpriu a obrigação que lhe cabe por força do artigo 6.° de fixar, a nível comunitário, os valores-limite uniformes para estas substâncias».

55. No entender do Governo alemão é «um princípio geral de direito, consagrado designadamente no artigo 162.° do Código Civil alemão, todo aquele que, em seu benefício, impediu ou provocou a realização de uma condição com violação da boa fé, não pode invocar essa circunstância».

Apreciação

56. A este propósito, basta observar, como faz a Comissão, que a própria directiva prevê as medidas a tomar pelos Estados-Membros em caso de não fixação pelo Conselho de valores-limite para as substâncias da Lista I.

57. Mas, mesmo se assim não fosse, resulta, de qualquer modo, de uma jurisprudência [9] tão antiga como uniforme que «a eventual omissão da Comissão, a ser julgada num contencioso próprio, em nada afectaria a acção por violação do Tratado». Aliás, o Tribunal julgou igualmente [10] que «o incumprimento das obrigações que incumbem ao Conselho não pode... ser susceptível de dispensar os recorridos de cumprirem as suas obrigações», porque «a

9 — V. acórdão de 14 de Dezembro de 1962, Comissão/Luxemburgo e Bélgica (2/62 e 3/62, Colect. 1962-1964, p. 147).

10 — V. acórdão de 13 de Novembro de 1964, Comissão/Luxemburgo e Bélgica (90/63 e 91/63, Recueil, p. 1217, especialmente p. 1232, *Colect. 1962-1964*, p. 579).

economia do Tratado proíbe aos Estados-Membros fazerem eles próprios justiça».

58. Por conseguinte, um Estado-Membro não pode validamente invocar uma possível omissão por parte de uma instituição comunitária, Comissão ou outra, para eventualmente tentar escapar a que o Tribunal de Justiça declare que o mesmo não cumpriu as suas obrigações.

Quanto ao terceiro fundamento

59. Por último, o Governo alemão salienta que o regime jurídico alemão das águas satisfaz, de qualquer modo, as exigências do artigo 7.° da directiva.

60. Invoca, a esse propósito, os seguintes elementos.

61. No que se refere à natureza jurídica dos programas previstos no artigo 7.° da directiva, importa reconhecer a competência dos Estados-Membros quanto à forma e aos meios.

62. Relativamente ao conteúdo dos programas, o artigo 7.° impõe, sem ambiguidade, aos Estados-Membros a transposição para direito interno da condição de autorização prevista no n.° 2. A questão de saber se, e em que medida, os Estados-Membros podem renunciar à fixação de objectivos de qualidade em causa no n.° 3, é uma questão à qual o artigo 7.° baseado no princípio do efeito útil permite responder. Trata-se, em suma, de determinar o modo mais eficaz de aplicar o direito comunitário. Nos termos do artigo 7.° da directiva, os programas têm em vista reduzir a poluição das águas. O conceito de «poluição» é definido no artigo 1.°, n.° 2, alínea e), da directiva como «a descarga de substâncias ou de energia efectuada pelo homem no meio aquático, directa ou indirectamente...». Por conseguinte, impõem-se objectivos de qualidade com vista a reduzir a poluição sempre que se esteja em presença de uma poluição na acepção da disposição já referida, e unicamente nesse caso.

63. No que se refere à força jurídica dos programas, o Governo alemão sublinha que as normas de emissão fixadas nas autorizações de descarga visadas no artigo 7.°, n.° 1, apenas têm sentido se são obrigatórias. Em contrapartida, os objectivos de qualidade previstos no artigo 7.°, n.° 3, não podem ter, enquanto tais, força vinculativa, uma vez que traduzem simplesmente o ideal pretendido quanto ao ambiente e não podem, por si próprios, influenciar o comportamento dos indivíduos. No entender do Governo alemão, «os objectivos de qualidade só desenvolvem efeitos obrigatórios quando é em função deles que se aprecia o respeito das

normas vinculativas de que os indivíduos são os destinatários».

64. A comparação do artigo 7.°, n.° 3, com o artigo 6.° da directiva confirma que a primeira disposição não impõe a força obrigatória absoluta dos objectivos de qualidade, que actuariam como uma «rede de segurança» que garante um *standard* mínimo de protecção do ambiente. A questão de saber se este *standard* mínimo de protecção deve ser alcançado pela definição de objectivos de qualidade ou por outros meios, no essencial pela fixação de valores-limite de emissão uniformes, é uma questão a resolver com a ajuda do princípio do efeito útil, a saber, a maior eficácia possível. Uma vez que os valores-limite de emissão uniformes, mesmo de origem nacional, asseguram já um bom nível ambiental, não se faz sentir a necessidade de objectivos de qualidade obrigatória. De todo o modo, no que respeita às substâncias para as quais não é possível medir a poluição, não se impõe a fixação de objectivos de qualidade.

65. O Governo alemão observa, quanto ao prazo do artigo 7.°, n.° 5, para a aplicação dos programas, que o mesmo só se aplica para os objectivos de qualidade previstos no artigo 7.°, n.° 3.

66. O Governo alemão sustenta que as exigências que acabam de ser expostas ficam satisfeitas com as disposições legislativas e regulamentares bem como com medidas de planificação adoptadas a nível nacional. Acrescenta que a lei sobre o regime das águas, isto é, a WHG, constitui um programa na acepção do artigo 7.°, n.° 1.

67. Com efeito, nos termos do § 2 da WHG, qualquer utilização de água, incluindo as descargas, está sujeita à autorização administrativa que deve especificar as normas de emissão, e os critérios da sua autorização referem-se tanto às emissões como à poluição do meio receptor.

68. Nos termos do § 6 da WHG, foram definidos objectivos para o conjunto do território alemão e estes objectivos comportam um nível de protecção superior ao dos objectivos de qualidade da Comunidade sem no entanto serem imperativos. Aplicam-se a 64 substâncias consideradas prioritárias, entre as quais figuram 19 das 99 substâncias em causa.

69. Para além dos objectivos definidos para o conjunto do território alemão, qualquer autorização deve igualmente respeitar determinados objectivos locais ou regionais. Contudo, os planos de gestão das águas, aprovados pelos *Länder*, não incluem sistematicamente objectivos para

todas as substâncias, mas unicamente para aquelas em que se verificou uma poluição.

70. O Governo alemão sustenta ainda que adoptou, em colaboração com os Estados vizinhos, diferentes programas de acção transfronteiriça incluindo objectivos concretos de redução da poluição das águas. A título exemplificativo, citou a propósito os programas de acção para o Reno, o Elba, o Weser, o Danúbio, bem como as medidas tomadas no quadro das recomendações adoptadas aquando das diferentes conferências internacionais para a protecção do mar do Norte. Assim, a Comissão Internacional para a Protecção do Reno adoptou objectivos concretos de qualidade do ambiente sob a forma de objectivos quanto à concentração das substâncias.

71. A fim de reduzir ainda mais a poluição das águas, a República Federal da Alemanha adoptou igualmente numerosas disposições relativas à composição e à utilização de substâncias ou grupos de substâncias bem como produtos, nos termos do artigo 7.°, n.° 4, da directiva. É assim que leis sobre produtos químicos e fitossanitários, bem como regulamentos sobre a protecção de vegetais, incluem programas relativos a disposições específicas quanto a determinadas substâncias, das quais 10 das 99 substâncias em causa. Estas disposições específicas permitem igualmente evitar ou diminuir as emissões provenientes de fontes difusas.

Apreciação

72. O arsenal legislativo, regulamentar e convencional aplicado pela República Federal da Alemanha é certamente impressionante. Não pode, contudo, ser considerado como uma aplicação correcta da directiva, a qual exige a adopção de programas específicos que incluem objectivos de qualidade fixados para cada curso de água.

73. Com efeito, de acordo com a jurisprudência [11],

«... os programas a estabelecer em aplicação do artigo 7.° da directiva devem ser específicos. Assim, o objectivo de redução da poluição prosseguido por programas gerais de saneamento não corresponde necessariamente àquele mais específico da directiva...

O carácter específico dos programas em questão consiste no facto de os mesmos deverem constituir uma abordagem global e coerente, tendo o carácter de uma planificação concreta e articulada abrangendo todo o território nacional e respeitante à

11 — V. os acórdãos citados na nota 2 e mais exactamente o acórdão Comissão/Bélgica (n.os 39, 40 e 41).

redução da poluição causada por todas as substâncias da Lista II que são relevantes no contexto nacional de cada Estado-Membro, em ligação com os objectivos de qualidade das águas receptoras fixados nesses mesmos programas. Distinguem-se assim tanto de um programa geral de saneamento como de um conjunto de medidas pontuais destinadas a reduzir a poluição das águas.

Cabe acrescentar que é em função dos objectivos de qualidade fixados nos programas em questão, com base na análise das águas receptoras, que devem ser calculadas as normas de emissão fixadas nas autorizações prévias. Por outro lado, os referidos programas devem ser comunicados à Comissão de uma forma que permita o seu exame fácil para efeitos da sua confrontação e execução harmonizada em todos os Estados-Membros.»

74. Ora, o quadro legislativo, regulamentar e convencional alemão não corresponde a estes critérios.

75. Quanto à questão de saber quais são «as substâncias da Lista II pertinentes no contexto nacional de cada Estado-Membro», importa remeter para o acórdão Comissão/Luxemburgo [12] em que o Tribunal declarou o incumprimento do Grão-Ducado do Luxemburgo da obrigação de adoptar, nos termos do artigo 7.° da directiva, programas de redução da poluição. O Tribunal de Justiça chegou a esta conclusão baseando-se no simples facto de existirem no Luxemburgo descargas no meio aquático de substâncias previstas na directiva. Não fez depender a existência da infracção da verificação de uma poluição efectiva das águas a partir dessas substâncias.

76. É certo que os programas têm por objecto a redução da poluição, mas a directiva, no artigo 1.°, n.° 2, alínea e), define o termo «poluição» como «a descarga de substâncias ou de energia efectuada pelo homem no meio aquático, directa ou indirectamente, que tenha consequências de natureza a pôr em perigo a saúde humana, a prejudicar os recursos vivos, o sistema ecológico aquático e as actividades recreativas ou a dificultar outras utilizações legítimas das águas». Ora, qualquer descarga de uma das 99 substâncias conduz, com efeito, necessariamente a que, cedo ou tarde, o meio aquático afectado seja poluido no sentido desta definição. Daí que é a própria existência de uma descarga que contenha uma das 99 substâncias que exige incluir esta num programa e não, como parece entender o Governo alemão, a existência de uma «poluição» resultante desta substância.

77. Esta posição foi posteriormente confirmada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Espanha, já referido, em que o

12 — Já referido, n.os 20 e segs.

Tribunal de Justiça declarou que o Reino de Espanha não cumpriu a sua obrigação de elaborar os programas para *as substâncias que constam da Lista II*. O Tribunal de Justiça, com efeito, considerou que a regulamentação espanhola apenas constituía «uma série de intervenções normativas pontuais, incapazes de constituir um sistema organizado e articulado de objectivos de qualidade para *determinado curso de água ou lagoa* e não pode, portanto, ser considerada um programa na acepção do artigo 7.° da directiva», quando o Governo espanhol sustentava que os estudos tinham revelado a existência de apenas 30 das 99 substâncias nas águas continentais espanholas.

78. Ora, parece-nos indiscutível que o regime jurídico das águas na Alemanha, não obstante os resultados positivos a que conduziu, não pode ser considerado como «constituindo um sistema organizado e articulado de objectivos de qualidade para determinado curso de água ou lagoa».

79. Por conseguinte, o último fundamento do governo demandado deve igualmente ser julgado improcedente.

Conclusão

80. No final desta apreciação, propomos:

«— declarar que, ao não estabelecer, em conformidade com 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, programas de redução da poluição compreendendo objectivos de qualidade para 99 substâncias incluídas no primeiro travessão da Lista II do anexo desta directiva, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE;

— condenar a República Federal da Alemanha nas despesas».