ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

8 de Março de 2001 *

No processo C-266/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Nolin, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Grão-Ducado do Luxemburgo, representado por P. Steinmetz, na qualidade de agente,

demandado,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 5.°, n.os 4 e 6, e 10.°, n.° 1, conjugados com os anexos II, A, III, ponto 1.3, e V, ponto 4, alínea e), da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375, p. 1), o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, J.-P. Puissochet e F. Macken (relatora), juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Dezembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 30 de Junho de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 5.°, n.os 4 e 6, e 10.°, n.° 1, conjugados com os anexos II, A, III, ponto 1.3, e V, ponto 4, alínea e), da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375, p. 1, a seguir «directiva»), o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.

Enquadramento jurídico

A Directiva 91/676

2 Segundo o seu artigo 1.°, a directiva tem por objectivo reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e impedir a propagação de qualquer nova poluição desse tipo.

3 Por força do artigo 2.°, alíneas e) e f), da directiva, o conceito de «fertilizantes» engloba tanto as substâncias orgânicas como os fertilizantes químicos.

4 O artigo 3.°, n.^{os} 1 e 2, da directiva dispõe:

«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.»

5 Resulta do artigo 3.°, n.° 5, da directiva que os Estados-Membros têm a possibilidade de designar todo o seu território como constituindo uma única zona vulnerável, estando então obrigados a aplicar em todo o referido território os programas de acção previstos no artigo 5.° da directiva.

6 A fim de assegurar um nível geral de protecção de todas as águas contra a poluição, os Estados-Membros devem, por força do artigo 4.° da directiva, elaborar códigos de boa prática agrícola a aplicar voluntariamente pelos agricultores e estabelecer, se necessário, um programa destinado a promover a sua aplicação. Os códigos de boa prática agrícola elaborados por força do artigo 4.° devem, no mínimo, conter os elementos constantes do anexo II, A, da directiva.

7 O artigo 5.°, n.^{os} 1, 4 e 6 da directiva dispõe:

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

[...]

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

a) As medidas referidas no anexo III;

b) As medidas estabelecidas pelos Estados-Membros no(s) código(s) de boa prática agrícola elaborado(s) nos termos do artigo 4.°, com excepção das que tenham sido impostas pelo anexo III.

[...]

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

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

8 O anexo II da directiva diz respeito aos códigos de boa prática agrícola. Nos termos do referido anexo II, A:

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

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

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

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

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

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

6. Métodos de aplicação de fertilizantes, incluindo a dose e a uniformidade do espalhamento, tanto dos fertilizantes químicos como do estrume animal, de forma a manter as perdas de nutrientes para a água a um nível aceitável.»

9 O anexo III da directiva refere-se às medidas a incluir nos programas de acção nos termos do artigo 5.°, n.° 4, alínea a), da mesma directiva. Segundo o referido anexo III, ponto 1.3:

«As medidas deverão incluir regras relativas:

[...]

3) Às doses máximas permissíveis de aplicação de fertilizantes aos solos, compatíveis com a boa prática agrícola e tendo em conta as características da zona vulnerável em questão, em especial:

a) As condições do solo, tipo de solo e declive;

b) As condições climáticas e, nomeadamente, a pluviosidade e a irrigação;

c) A utilização do solo e as práticas agrícolas, incluindo sistemas de rotação de culturas,

e deve basear-se no equilíbrio entre:

i) as necessidades previsíveis de azoto para as culturas

e

ii) o fornecimento de azoto às culturas a partir do solo e de fertilizantes correspondente:

— à quantidade de azoto presente no solo no momento em que começa a ser significativamente usado pelas culturas (quantidades consideráveis no final do Inverno),

— ao fornecimento de azoto através da mineralização líquida das reservas de azoto orgânico no solo,

— ao composto de azoto proveniente de estrume animal,

— ao composto de azoto proveniente de fertilizantes químicos e outros.»

10 O artigo 10.° da directiva prevê:

«1. Para o período de quatro anos a contar da notificação da presente directiva e para cada um dos subsequentes períodos de quatro anos, os Estados-Membros apresentarão à Comissão um relatório contendo as informações referidas no anexo V.

2. Os relatórios previstos no presente artigo serão apresentados à Comissão no prazo de seis meses a contar do termo do período a que disserem respeito.»

11 Por força do anexo V, ponto 4, alínea e), da directiva, as informações a incluir nos relatórios previstos no artigo 10.° englobam:

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

[...]

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

12 Segundo o artigo 12.°, n.° 1, da directiva, os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe darem cumprimento no prazo de dois anos após a sua notificação.

13 De uma nota do referido artigo 12.°, n.° 1, resulta que ela foi notificada aos Estados-Membros em 19 de Dezembro de 1991.

A regulamentação nacional

14 A directiva foi transposta para direito luxemburguês pelo regulamento grão-ducal, de 20 de Setembro de 1994, respeitante à utilização de fertilizantes orgânicos na agricultura e que altera o regulamento grão-ducal, alterado, de 14 de Abril de 1994, relativo às lamas de depuração (*Mémorial* A 1994, p. 1648, a seguir «regulamento grão-ducal»).

15 Resulta dos autos que o Grão-Ducado do Luxemburgo, escolhendo a opção prevista pelo artigo 3.°, n.° 5, da directiva, identificou todo o seu território como zona vulnerável.

Fase pré-contenciosa

16 Por carta de 10 de Abril de 1997, a Comissão dirigiu ao Grão-Ducado do Luxemburgo um pedido de informações sobre determinados aspectos relativos à execução da directiva. Este último respondeu-lhe por carta de 20 de Novembro de 1997.

17 Considerando que a directiva não tinha sido integralmente transposta para direito luxemburguês, a Comissão, por carta de 21 de Novembro de 1997, notificou o Grão-Ducado do Luxemburgo para este lhe apresentar as suas observações na matéria no prazo de dois meses. O Grão-Ducado do Luxemburgo respondeu em 17 de Junho de 1998.

18 Não tendo ficado satisfeita com a resposta, a Comissão formulou, em 21 de Outubro de 1998, um parecer fundamentado a que o Governo luxemburguês respondeu por carta de 23 de Dezembro de 1998. No seguimento desta resposta e

a fim de tornar mais claro o alcance das acusações feitas, a Comissão enviou-lhe, em 26 de Janeiro de 2000, um parecer fundamentado complementar e fixou-lhe o prazo de um mês para tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento.

19 O Governo luxemburguês respondeu por cartas de 3 de Abril e 8 de Junho de 2000. Informou a Comissão de que, a fim de dar cumprimento à directiva, tinha sido submetido para aprovação ao Conselho de Ministros um anteprojecto de regulamento grão-ducal.

20 Foi nestas condições que a Comissão intentou a presente acção.

Argumentação das partes

21 A Comissão deduz cinco acusações contra o Grão-Ducado do Luxemburgo.

22 Com a sua primeira acusação, a Comissão sustenta que o regulamento grão-ducal respeita apenas à utilização dos fertilizantes orgânicos na agricultura e que, deste modo, não foi adoptada qualquer disposição para dar cumprimento às obrigações previstas nos anexos III, ponto 1.3, e II, A, da directiva no que se refere aos fertilizantes químicos. A Comissão alega em especial que, nestas condições, a regulamentação luxemburguesa não satisfaz, por um lado, a obrigação de tomar medidas para estabelecer um equilíbrio entre as diferentes formas de fornecimento de azoto, prevista nomeadamente no anexo III, ponto 1.3, da directiva, e, por outro, a obrigação de tomar medidas para regulamentar as condições, especialmente a distância, a respeitar quando da aplicação dos fertilizantes químicos nas proximidades de cursos de água, prevista no artigo 5.°, n.° 4, conjugado com o anexo II, A, ponto 4, da directiva.

23 Com a sua segunda acusação, a Comissão alega que, enquanto a directiva prevê, por força do seu artigo 5.°, n.° 4, conjugado com os seus anexos II, A, ponto 2, e III, ponto 1.3, alínea a), a regulamentação das condições de aplicação nos solos com forte inclinação, o regulamento grão-ducal só regula as referidas condições quando os solos se encontram saturados de água, inundados, cobertos de neve mais de 24 horas ou gelados.

24 Com a sua terceira acusação, a Comissão alega que, por não regulamentar as condições de aplicação dos fertilizantes orgânicos nos solos cobertos de neve menos de 24 horas, o regulamento grão-ducal deve ser considerado contrário ao artigo 5.°, n.° 4, conjugado com o anexo II, A, ponto 3, da directiva.

25 Com a sua quarta acusação, a Comissão alega que, ao não pôr em prática programas de controlo adequados na acepção do artigo 5.°, n.° 6, da directiva, as autoridades luxemburguesas não cumpriram a obrigação prevista nessa disposição.

26 Por último, com a sua quinta acusação, a Comissão considera que o Governo luxemburguês não respeitou o disposto no artigo 10.°, n.° 1, conjugado com o anexo V, ponto 4, alínea e), da directiva, na medida em que o relatório que lhe comunicou, em aplicação do artigo 10.° da directiva, não contém qualquer estimativa dos prazos em que está previsto que as águas definidas nos termos do artigo 3.°, n.° 1, da directiva reajam às medidas previstas no programa de acção.

27 Na sua defesa no Tribunal de Justiça, o Governo luxemburguês não contesta as acusações que lhe são feitas. Todavia, sublinha que foi adoptado em Conselho de Ministros, em 16 de Junho de 2000, e em seguida submetido para parecer à Câmara da Agricultura em 30 de Junho de 2000 um projecto de regulamento grão-ducal que transpõe integralmente a directiva para direito nacional.

Apreciação do Tribunal

28 Nos termos do artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE, a directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar. Esta obrigação implica o respeito dos prazos fixados nas directivas (v. acórdão de 22 de Setembro de 1976, Comissão/Itália, 10/76, Recueil, p. 1359, n.° 12, Colect., p. 559).

29 Quanto à primeira acusação da Comissão, verifica-se, antes de mais, que o regulamento grão-ducal só diz respeito à utilização dos fertilizantes orgânicos na agricultura. Não se refere, portanto, aos fertilizantes químicos, se bem que estes se incluam, por força do artigo 2.°, alínea f), da directiva, nas obrigações previstas por esta última.

30 Em seguida, há que assinalar que nenhuma das regulamentações nacionais invocadas pelo Governo luxemburguês durante a fase pré-contenciosa para justificar que tinha dado cumprimento às suas obrigações inclui disposições suficientemente precisas para satisfazer a obrigação prevista no anexo III, ponto 1.3 da directiva, de estabelecer um equilíbrio entre, por um lado, as necessidades previsíveis de azoto para as culturas, e, por outro, o azoto fornecido às culturas, nomeadamente pelos compostos e azotados provenientes dos fertilizantes químicos.

31 Por fim, verifica-se igualmente que nenhuma das regulamentações nacionais invocadas pelo Governo luxemburguês durante a fase pré-contenciosa satisfaz a obrigação prevista no artigo 5.°, n.° 4, conjugado com o anexo II, A, ponto 4, da directiva, relativa às condições, como a distância, a respeitar quando da aplicação de fertilizantes químicos nas proximidades de cursos de água, com um grau de precisão suficiente que permita garantir que, no contexto específico da aplicação de tais fertilizantes, os cursos de água não serão poluídos.

32 Resulta do que precede que a primeira acusação da Comissão é procedente.

33 Quanto à segunda acusação da Comissão, basta verificar que, ao não regulamentar as condições de aplicação dos fertilizantes nos solos de forte inclinação independentemente das condições climáticas, o Grão-Ducado do Luxemburgo não respeita as obrigações resultantes do artigo 5.°, n.° 4, conjugado com os anexos II, A, ponto 2, e III, ponto 1.3, a), da directiva.

34 Quanto à terceira acusação da Comissão, recorde-se que, por força do artigo 5.°, n.° 4, conjugado com o anexo II, A, ponto 3, da directiva, são exigidas medidas destinadas a limitar a aplicação dos fertilizantes no caso de neve nos solos. Não existindo nenhuma razão que leve a crer que os eventuais riscos de poluição no caso de aplicação em solos cobertos de neve são menores quando tal período é inferior a 24 horas, deve considerar-se que o regulamento grão-ducal não satisfaz as obrigações previstas nas referidas disposições da directiva.

35 Quanto à quarta acusação da Comissão, resulta dos autos que as informações comunicadas pelas autoridades luxemburguesas não demonstram que o Grão-Ducado do Luxemburgo dispõe de uma rede de controlo representativa de todas as suas águas de superfície e subterrâneas sujeitas a uma pressão agrícola intensiva e que permita avaliar a extensão das poluições e o impacte dos programas de acção. Além disso, as informações transmitidas não permitem verificar se o estado de eutrofia das águas luxemburguesas é controlado. E mais, não foi transmitido à Comissão qualquer elemento que comprove a existência de um programa de controlo, na data fixada no parecer fundamentado complementar. Por fim, na mesma data, as autoridades competentes não tinham ainda elaborado um modelo de avaliação de eficácia dos programas de acção, de modo que são incapazes de cumprir a obrigação de avaliação prevista no artigo 5.°, n.° 6, da directiva.

36 Nestas circunstâncias, a quarta acusação da Comissão é procedente.

37 Por fim, quanto à quinta acusação da Comissão, resulta dos autos que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado complementar, o Grão-Ducado do Luxemburgo se tinha limitado a informar a Comissão de que tinha sido encomendado um estudo a fim de avaliar a eficácia das disposições previstas nos termos da directiva e que o mesmo não tinha ainda sido apresentado à Comissão. Daqui resulta que esta acusação, assente no não respeito do artigo 10.°, n.° 1, conjugado com o anexo V, ponto 4, alínea e), da directiva, é procedente.

38 Por conseguinte, verifica-se que, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento às obrigações previstas nos artigos 5.°, n.^{os} 4 e 6, e 10.°, n.° 1, conjugados com os anexos II, A, III, ponto 1.3, e V, ponto 4, alínea e), da directiva, o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da mesma.

Quanto às despesas

39 Por força do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Grão-Ducado do Luxemburgo e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

decide:

1) **Ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento às obrigações previstas nos artigos 5.°, n.os 4 e 6, e 10.°, n.° 1, conjugados com os anexos II, A, III, ponto 1.3, e V, ponto 4, alínea e), da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da mesma.**

2) **O Grão-Ducado do Luxemburgo é condenado nas despesas.**

Gulmann Puissochet Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de Março de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Terceira Secção

C. Gulmann