ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
30 de Maio de 1991 *

No processo C-361/88,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Ingolf Pernice, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Guido Berardis, membro do mesmo Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Federal da Alemanha, representada inicialmente por Martin Seidel, na qualidade de agente, e Dietmar Knopp, advogado no foro de Colónia, e mais tarde apenas por este último, com domicílio escolhido no Luxemburgo na sede da Embaixada da República Federal da Alemanha, 20-22, avenue Émile-Reuter,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que a República Federal da Alemanha, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para garantir a transposição completa para o direito interno da Directiva 80/779/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa a valores-limite e a valores-guia de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão (JO L 229, p. 30; EE F2 p. 193), não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, presidentes de sec-

* Língua do processo: alemão.

ção, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn, juízes,

advogado-geral: J. Mischo
secretário: D. Louterman, administradora principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 6 de Dezembro de 1990,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Fevereiro de 1991,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Dezembro de 1988, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção que tem por objectivo obter a declaração de que a República Federal da Alemanha, por não ter adoptado todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para garantir a transposição completa para o direito interno da Directiva 80/779/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa a valores-limite e a valores-guia de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão (JO L 229, p. 30), não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.

2 Esta directiva visa, por um lado, eliminar ou prevenir as condições de concorrência desiguais que podem resultar da existência de disparidades entre as diferentes legislações nacionais no que respeita à presença de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão que pode ser tolerada no ar, e, por outro, proteger a saúde do homem e a qualidade do ambiente. Para esse efeito, prescreve a aproximação das legislações nacionais.

3 O artigo 2.° desta directiva estabelece que os valores-limite, ou seja, as concentrações de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão «a não ultrapassar no conjunto do território dos Estados-membros durante períodos determinados e nas condições fixadas nos artigos seguintes, tendo em vista proteger, nomeadamente, a saúde do homem», são os fixados no seu anexo I.

4 O artigo 3.°, n.° 1, prevê que, sem prejuízo de certas excepções mencionadas no n.° 2, os Estados-membros deverão tomar as medidas adequadas para que, a partir de 1 de Abril de 1983, as concentrações de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão na atmosfera não sejam superiores aos valores-limite que constam do anexo I.

5 O artigo 10.°, n.° 2, autoriza, no entanto, os Estados-membros, a título transitório e na medida em que utilizem determinados métodos de amostragem de análise, a recorrer a outros valores-limite além dos do anexo I, no caso em apreço os definidos no anexo IV.

6 Nos termos do artigo 15.°, n.° 1, os Estados-membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à presente directiva no prazo de vinte quatro meses a contar da sua notificação. Dado que a directiva foi notificada à República Federal da Alemanha em 18 de Julho de 1980, a sua transposição para o direito alemão devia assim efectuar-se o mais tardar até 18 de Julho de 1982.

7 A Comissão acusa a República Federal da Alemanha de não ter cumprido a obrigação, decorrente do artigo 2.°, n.° 1, da directiva, de adoptar uma norma imperativa, dotada de sanções eficazes, que proibisse expressamente, em todo o território nacional, a ultrapassagem dos valores-limite fixados no anexo I da directiva. Acusa igualmente a República Federal da Alemanha de não ter adoptado as medidas adequadas para garantir que os referidos valores-limite fossem efectivamente respeitados, como exige o artigo 3.°, n.° 1, da directiva.

8 A República Federal da Alemanha responde que a protecção pretendida pela directiva corresponde à que resulta da lei federal de protecção contra os efeitos nocivos para o ambiente da poluição atmosférica, dos ruídos, das vibrações e de outros tipos de danos ambientais, de 15 de Março de 1974 (BGBl. I, p. 721, a seguir «lei de combate à poluição»), bem como das suas medidas de execução. Acrescenta que os resultados concretos que obteve em matéria de poluição resultante do dióxido de enxofre e das partículas em suspensão satisfazem amplamente as exigências da directiva.

9 Para mais ampla exposição dos factos do litígio, da tramitação do processo e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida em que sejam necessários à fundamentação do Tribunal de Justiça.

A falta de uma norma imperativa de carácter geral

10 O artigo 3.° da lei de combate à poluição define os efeitos nocivos para o ambiente como sendo «danos ambientais que, dada a sua importância ou duração, podem dar origem a perigos, inconvenientes ou danos importantes para o ambiente ou a vizinhança». Esta lei não define, no entanto, o limiar a partir do qual estes danos devem ser considerados nocivos para o ambiente. Nos termos do artigo 48.°, cabe ao Governo federal aprovar, após ouvir os meios interessados e obter o acordo do Bundesrat, «as disposições administrativas gerais necessárias à aplicação» da lei.

11 Com base neste artigo 48.°, o Governo federal adoptou, em 1974, a primeira regulamentação administrativa geral de execução da lei de combate à poluição (a seguir «norma técnica "ar"»). Esta foi alterada diversas vezes, e designadamente em 27 de Fevereiro de 1986 (GMBl., p. 95). Ninguém contesta que o ponto 2.5.1 desta norma fixa, em relação ao dióxido de enxofre e às particulas em suspensão, valores-limite correspondentes aos do anexo IV da directiva.

12 A Comissão considera, no entanto, que esta circular não tem carácter obrigatório. Defende, além disso, que o seu âmbito de aplicação é mais restrito que o da directiva.

13 A Comissão entende que, na ordem jurídica alemã, as circulares administrativas não são em geral reconhecidas como regras de direito. Na verdade, a Lei Fundamental, designadamente no seu artigo 80.°, n.° 1, sujeita a adopção de regulamentos pela administração a determinadas condições, nomeadamente processuais, que não se encontram preenchidas no caso em apreço. Além disso, tanto a jurisprudência como a doutrina admitem que as disposições administrativas não devem ser obrigatoriamente respeitadas quando se verifica uma situação atípica, ou seja, uma situação para a qual o autor das disposições administrativas não pôde ou não quis fornecer uma solução, na regulamentação geral que pretendia fazer. Por outro lado, as prescrições da norma não se impõem a outras fontes de poluição além das instalações industriais nela referidas.

14 A República Federal da Alemanha alega que a norma técnica «ar» não constitui uma disposição administrativa comum. Antes de mais, foi adoptada de acordo com um processo especial, em que se recorre à cooperação de representantes dos meios científicos, das pessoas interessadas, dos meios económicos em causa, dos serviços de transporte e das autoridades administrativas superiores dos *Länder*, e foi sujeita à aprovação do Busdesrat. Em seguida, dado que se destina a completar uma norma obrigatória, reveste o mesmo carácter imperativo que esta, não deixando neste ponto qualquer poder discricionário à administração. A jurisprudência nacional corrobora esta posição. Por último, a noção geral de «efeito nocivo para o ambiente» contida na lei de combate à poluição foi concretizada pelos valores-limite descritos pela circular, aplicando-se assim estes valores a todas as situações de presença de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão na atmosfera.

15 Deve recordar-se, a este propósito, que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (ver, designadamente, o acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/ /Alemanha, C-131/88, Colect., p. I-825), a transposição para o direito interno de uma directiva não exige necessariamente que as suas disposições sejam retomadas formal e literalmente numa disposição legal expressa e específica, podendo, em

função do seu conteúdo, ser satisfeita através de um regime jurídico geral, desde que este garanta efectivamente a plena aplicação da directiva de forma suficientemente clara e precisa, a fim de que, no caso de a directiva se destinar a criar direitos a favor dos particulares, estes tenham a possibilidade de conhecer todos os seus direitos e de os invocar, eventualmente, perante os tribunais nacionais.

16 A este respeito, deve salientar-se que a obrigação imposta pelos Estados-membros de fixar valores-limite a não ultrapassar durante períodos determinados e em certas condições, prevista no artigo 2.° da directiva, é estabelecida «tendo em vista proteger, nomeadamente, a saúde do homem». Implica, assim, que em todos os casos em que a ultrapassagem dos valores-limite seja susceptível de pôr em perigo a saúde das pessoas, estas possam invocar regras imperativas a fim de poderem exercer os respectivos direitos. Por outro lado, a fixação de valores-limite num texto jurídico cujo carácter obrigatório seja incontestável impõem-se igualmente a fim de que todos aqueles cujas actividades são susceptíveis de gerar danos ambientais possam conhecer exactamente as obrigações a que estão sujeitos.

17 Ora, convém salientar, antes de mais, que os valores-limite prescritos pela directiva foram apenas incorporados na norma técnica «ar» e que esta tem apenas um âmbito de aplicação restrito.

18 Contrariamente ao que a República Federal da Alemanha defende, esta norma não se aplica a todas as instalações. De facto, o seu n.° 1 limita-lhe o âmbito de aplicação às instalações sujeitas a autorização, na acepção designadamente do artigo 4.° da lei de combate à poluição, isto é, às que, devido às suas características próprias ou à sua exploração, sejam susceptíveis de gerar efeitos particularmente nocivos para o ambiente, a pôr em perigo, a causar danos ou incómodos consideráveis à colectividade ou à vizinhança. O mesmo número da norma apenas impõe obrigações às autoridades administrativas aquando da análise dos pedidos de li-

cença de construção, de exploração ou de alteração de tais instalações, ou quando sejam impostas posteriormente obrigações a essas instalações ou ainda em caso de inquérito sobre a natureza e a importância das emanações delas provenientes, ou sobre os danos ambientais provenientes da zona em que são exploradas.

19 A circular tem, assim, por âmbito de aplicação a vizinhança imediata das construções ou de equipamentos bem determinados, enquanto a directiva tem um âmbito de aplicação mais vasto, que respeita ao conjunto do território dos Estados-membros. De facto, como salienta, acertadamente, a Comissão, os danos ambientais gerados pelo dióxido de enxofre e pelas partículas em suspensão podem ter outras causas além das instalações sujeitas a autorização, por exemplo, a forte densidade da circulação automóvel, as instalações de aquecimento central privadas ou a poluição proveniente de outro Estado. O carácter geral da directiva não se satisfaz com uma transposição limitada a determinadas fontes de ultrapassagem dos valores-limite por ela prescritos e a determinados actos a levar a cabo pelas autoridades administrativas.

20 Convém acrescentar, em segundo lugar, que a preocupação de permitir aos particulares invocarem os respectivos direitos não se encontra igualmente satisfeita no âmbito de aplicação específico da norma, isto é, as instalações sujeitas a autorização. A República Federal da Alemanha e a Comissão divergem quanto a saber em que medida a doutrina e a jurisprudência alemãs reconhecem carácter obrigatório às normas técnicas. A Comissão invocou jurisprudência que nega tal carácter, designadamente no domínio fiscal; a República Federal da Alemanha apresentou, por sua vez, jurisprudência que reconhece essa natureza no domínio nuclear. Há que concluir que, no caso particular da norma técnica «ar», a República Federal da Alemanha não mencionou qualquer jurisprudência nacional que reconheça expressamente a esta norma um efeito directo relativamente a terceiros, para além do seu efeito obrigatório em relação à administração. Sendo assim, não pode dizer-se que os particulares têm a possibilidade de conhecer com segurança a extensão dos seus direitos, de modo a poderem invocá-los, eventualmente, perante os tribunais nacionais, nem que aqueles cujas actividades podem gerar danos ambientais se encontram suficientemente informados da extensão das suas obrigações.

21 Não se encontra deste modo provado que a aplicação do artigo 2.°, n.° 1, da directiva foi efectuado com uma inequívoca imperatividade, nem com a especifici-

dade, a precisão e a clareza requeridas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça para que seja satisfeita a exigência de segurança jurídica.

Quanto à falta de medidas adequadas para garantir o respeito dos valores-limite

22 A Comissão acusa a República Federal da Alemanha de não ter adoptado medidas adequadas para garantir que os valores-limite prescritos pela directiva fossem efectivamente respeitados, como exige o artigo 3.° desta. Começa por salientar que não existe qualquer regulamento «antipoluição atmosférica» nos *Länder* de Brema e Schleswig-Holstein. Salienta seguidamente que os planos de protecção da atmosfera que os *Länder* devem elaborar e aplicar, nos termos dos artigos 44.° a 47.° da lei de combate à poluição, sempre que a poluição atmosférica ameace gerar efeitos nocivos para o ambiente, não permitem garantir que os valores-limite fixados pela directiva sejam efectivamente respeitados. Em primeiro lugar, porque essas medidas não são válidas em todas as regiões, mas apenas em determinadas zonas definidas nos regulamentos dos *Länder*. Em segundo lugar, porque as autoridades administrativas gozam de um poder discricionário quanto à decisão de aplicar esses planos de protecção da atmosfera. Em terceiro lugar, porque não está estabelecido em qualquer disposição que tais planos devem respeitar os valores-limite da directiva.

23 A República Federal da Alemanha alega que os valores-limite prescritos pela directiva nunca mais foram ultrapassados na prática a partir de 1983. Esclarece que os regulamentos «antipoluição atmosférica» apenas se encontram previstos em zonas em que são possíveis fenómenos de poluição atmosférica. Acrescenta que seria puro formalismo impor medidas de prevenção em regiões em que não existe qualquer risco de ultrapassagem dos valores-limite prescritos pela directiva. Salienta ainda que as autoridades administrativas não têm qualquer poder discricionário no que respeita à decisão de aplicar planos de protecção da atmosfera quando se desenham claramente ameaças concretas de poluição. Esclarece, por último, que, a partir de 1 de Setembro de 1990, esses planos devem respeitar os valores-limite da directiva.

24 Deve recordar-se, em primeiro lugar, que a conformidade de uma prática com os imperativos de protecção de uma directiva não pode constituir uma razão para não transpor essa directiva para a ordem jurídica interna através de disposições susceptíveis de criar uma situação precisa, clara e transparente, a fim de permitir aos particulares conhecer os respectivos direitos e obrigações. Como declarou o Tribu-

nal de Justiça no acórdão de 15 de Março de 1990, Comissão/Países Baixos, n.° 25 (C-339/87, Colect., p. I-851), os Estados-membros devem criar, a fim de garantir a plena aplicação das directivas no plano jurídico e não apenas na prática, um regime legal preciso no domínio em questão.

25 Em consequência, o argumento da República Federal da Alemanha de que nenhuma violação da directiva foi assinalada na prática não pode ser acolhido.

26 Há assim que verificar se as disposições invocadas pela República Federal da Alemanha garantem uma aplicação correcta da directiva.

27 Nos termos do artigo 44.° da lei de combate à poluição, as autoridades competentes, nos termos do direito aplicável nos *Länder*, devem determinar de forma permanente a natureza e a importância de certas poluições atmosféricas que podem gerar efeitos nocivos para o ambiente em determinadas zonas particularmente expostas. Nos termos do artigo 47.°, na redacção em vigor no momento de propositura da acção, se tais verificações indicarem que as poluições atmosféricas provocam efeitos nocivos sobre o ambiente ou que tais efeitos são previsíveis em toda a zona crítica ou numa parte dela, essas mesmas autoridades competentes devem elaborar um plano de protecção da atmosfera para essa zona.

28 O artigo 3.°, n.° 1, da directiva exige, por seu lado, que os Estados-membros tomem as medidas adequadas para que as concentrações de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão na atmosfera não sejam superiores aos valores-limite.

29 Deve salientar-se, a este respeito, que as autoridades competentes dos *Länder* apenas devem aplicar os planos de protecção da atmosfera quando verifiquem a exis-

tência de efeitos nocivos para o ambiente. Ora, como já se disse, a lei de combate à poluição não indica o limiar a partir do qual deve considerar-se que existem efeitos nocivos para o ambiente. A norma técnica «ar», por seu lado, apenas impõe obrigações às autoridades administrativas aquando de actos bem definidos e relativamente a determinadas instalações. Não existem, assim, regras gerais e imperativas nos termos das quais as autoridades administrativas sejam obrigadas a adoptar medidas sempre que os valores-limite da directiva corram o risco de ser ultrapassados.

30 Em consequência, o artigo 3.° da directiva não pode ser transposto para a ordem jurídica interna de forma a abranger todos os casos susceptíveis de se verificarem, e a regulamentação nacional não tem o carácter obrigatório necessário para que seja satisfeita a exigência da segurança jurídica.

31 O facto de, posteriormente à propositura da acção, a legislação alemã ter sido alterada não é de molde a alterar esta apreciação. Existe, na verdade, uma jurisprudência constante nos termos da qual o objecto de uma acção intentada nos termos do artigo 169.° do Tratado é fixado pelo parecer fundamentado da Comissão e que, mesmo quando o incumprimento tenha cessado depois de ter expirado o prazo fixado nos termos do segundo parágrafo do referido artigo, continua a haver interesse no prosseguimento da acção, a fim de provar o facto gerador de responsabilidade em que um Estado-membro pode incorrer, devido ao seu incumprimento, perante outros Estados-membros, a Comunidade ou particulares.

32 Tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, há que concluir que, ao não adoptar no prazo estabelecido todas as medidas necessárias ao cumprimento da Directiva 80/779, já citada, relativa a valores-limite e a valores-guia de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.

Quanto às despesas

33 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a República Federal da Alemanha sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

declara:

1) **Ao não adoptar no prazo estabelecido todas as medidas necessárias ao cumprimento da Directiva 80/779/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa a valores-limite e a valores-guia de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.**

2) **A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Maio de 1991.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due