destine a criar direitos na esfera jurídica dos particulares, os beneficiários os possam conhecer todos e invocá-los, eventualmente, perante os tribunais nacionais.

A conformidade de uma prática com as exigências de protecção de uma directiva não pode constituir uma razão para não a transpor para a ordem jurídica interna através de disposições susceptíveis de criarem uma situação suficientemente precisa, clara e transparente para permitir aos particulares conhecer os respectivos direitos e obrigações. De facto, os Estados-membros devem, a fim de garantir a plena aplicação das directivas, de direito e não apenas de facto, estabelecer um regime legal preciso no domínio em questão.

2. A obrigação imposta aos Estados-membros de estabelecer valores-limite que não devem ser ultrapassados durante períodos e em condições determinados, prevista no artigo 2.° da Directiva 80/779, relativa a valores-limite e a valores-guia de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão, destina-se designadamente a proteger a saúde do homem. Implica, assim, que, sempre que a ultrapassagem dos valores-limite possa pôr em perigo a saúde das pessoas, estas tenham a possibilidade de invocar regras obrigatórias a fim de fazer valer os respectivos direitos. Por outro lado, a fixação de valores-limite num texto cujo carácter obrigatório é incontestável impõem-se igualmente a fim de que todos aqueles cujas actividades podem gerar danos ambientais conheçam exactamente as obrigações a que estão sujeitos.

3. O objecto da acção intentada nos termos do artigo 169.° do Tratado é fixado pelo parecer fundamentado da Comissão e, mesmo na hipótese de o incumprimento ter cessado depois de expirado o prazo fixado nos termos do segundo parágrafo deste artigo, continua a haver interesse no prosseguimento da acção a fim de apurar a responsabilidade civil em que pode incorrer a um Estado-membro, devido ao seu incumprimento, perante outros Estados-membros, a Comunidade ou particulares.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-361/88 *

I — Matéria de facto e enquadramento legal

Através da Directiva 80/779/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa a valores-limites e a valores-guia de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão (JO L 229, p. 30; EE 15 O2 p. 193, a seguir «directiva»), o Conselho prescreveu a harmonização das le-

* Língua do processo: alemão.

gislações nacionais no que respeita à presença de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão no ar.

Tal como ressalta dos considerandos da directiva, esta visa eliminar ou evitar as condições de concorrência desiguais que podem resultar da existência de disparidades entre as diversas legislações nacionais, bem como proteger a saúde das pessoas e a qualidade do ambiente.

O quarto considerando da directiva refere em especial que «é conveniente, para proteger nomeadamente a saúde do homem, fixar para estes dois poluentes valores-limite a não ultrapassar no território dos Estados-membros durante períodos determinados...»

O artigo 2.° da directiva estabelece que os valores-limite «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 indicados no anexo I da directiva.

O artigo 3.° da directiva tem, por outro lado, o seguinte conteúdo:

«1. Os Estados-membros tomarão 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, sem prejuízo das disposições seguintes.

2. No caso em que um Estado-membro considere que, apesar das medidas tomadas, há o risco de as concentrações de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão na atmosfera ultrapassarem, depois de 1 de Abril de 1983, em certas zonas, os valores-limite que constam do anexo I, informará desse facto a Comissão antes de 1 de Outubro de 1982.

Comunicará simultaneamente à Comissão os planos destinados a melhorar progressivamente a qualidade do ar nessas zonas. Esses planos, estabelecidos a partir de informações pertinentes sobre a natureza, a origem e a evolução da poluição, descreverão em especial as medidas tomadas ou a tomar, bem como os procedimentos realizados ou a realizar pelo Estado-membro. Estas medidas e procedimentos devem ter por efeito reduzir nessas zonas as concentrações de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão na atmosfera para valores inferiores ou iguais aos valores-limite que constam do anexo I, no mais curto prazo e, o mais tardar, antes de 1 de Abril de 1993.»

Nos termos do artigo 15.°, n.° 1, da directiva, os Estados-membros tinham obrigação de pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à directiva no prazo de vinte e quatro meses a contar da sua notificação. No caso em apreço, a directiva foi notificada à República Federal da Alemanha em 18 de Julho de 1980, pelo que devia assim ser transposta para o direito alemão o mais tardar até 18 de Julho de 1982.

Por carta de 6 de Maio de 1986, a Comissão informou a República Federal da Alemanha de que considerava que esta não tinha cumprido integralmente as obrigações para ela decorrentes da directiva. A Comissão formulou cinco acusações a este respeito.

Em primeiro lugar, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações resultantes do artigo 2.° da directiva. Esta disposição exige que os Estados-membros adoptem uma norma imperativa, acompanhada de sanções eficazes que proíba expressamente, em todo o território nacional, a ultrapassagem dos valores-limite fixados no anexo I da directiva. Tal disposição não existe em direito alemão.

Em segundo lugar, a República Federal da Alemanha não comunicou à Comissão os planos destinados a melhorar a qualidade do ar no *Land* de Berlim, que era obrigada a fornecer nos termos do artigo 3.°, n.° 2, segundo parágrafo, da directiva. Por carta de 8 de Outubro de 1982, a República Federal da Alemanha informou, de facto, a Comissão de que, no *Land* de Berlim, as concentrações de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão na atmosfera corriam o risco de ultrapassar, após a data de 1 de Abril de 1983 estabelecida no artigo 3.°, n.° 1, da directiva, os valores-limite previstos no anexo I da directiva. Nos termos do artigo 3.°, n.° 2, segundo parágrafo, da directiva, a República Federal da Alemanha devia ter, nestas circunstâncias, comunicado simultaneamente à Comissão planos destinados a melhorar progressivamente a qualidade do ar no *Land* de Berlim, o que não fez.

Em terceiro lugar, a rede de estações de medição estabelecida pela República Federal da Alemanha não abrange a totalidade do território deste Estado-membro, contrariamente ao que exige o artigo 6.° da directiva. A República Federal da Alemanha não cumpriu o seu dever de lealdade comunitária ao abster-se de indicar à Comissão, que lhe tinha apresentado um pedido nesse sentido, a localização exacta das estações de medição existentes.

Em quarto lugar, resulta do artigo 6.° da directiva, conjugado com os anexos I e IV desta, que as estações estabelecidas nos termos do artigo 6.° da directiva devem efectuar medições de forma contínua. A legislação alemã não prevê tal obrigação. A Comissão interrogou a República Federal da Alemanha sobre a questão de saber se esta tinha efectivamente procedido às medições de forma contínua neste Estado-membro, mas não obteve resposta. Deve, assim, considerar-se que não foram efectuadas medições contínuas na República Federal da Alemanha.

Em quinto lugar, dado que a República Federal da Alemanha optou por utilizar os métodos de amostragem e de análise definidos no anexo IV da directiva, como o seu artigo 10.°, n.° 2, a autorizava a fazer, devia ter efectuado, nos termos do artigo 10.°, n.° 3, medições em paralelo numa série de estações representativas e transmitido regularmente os resultados destas medições à Comissão, pelo menos duas vezes por ano. A República Federal da Alemanha reconheceu, em cartas anteriores à notificação de incumprimento, que não tinha dado cumprimento a esta obrigação.

A Comissão concluiu que a República Federal da Alemanha não tinha cumprido todas as obrigações que lhe incumbem nos termos dos artigos 2.°, 3.°, 6.° e 10.° da directiva. Nos termos do artigo 169.° do Tratado, convidou este Estado-membro a enviar-lhe as suas observações a este propósito, fixando-lhe para o efeito um prazo de dois meses.

Por carta de 4 de Setembro de 1986, a República Federal da Alemanha impugnou as acusações contidas na notificação de incumprimento.

No que respeita à primeira acusação, a República Federal da Alemanha alegou que transpusera os valores-limite contidos nos artigos 2.°, e 10.°, n.° 2, e no anexo IV da directiva, em normas de direito interno de natureza obrigatória.

Referiu, a este respeito, que o artigo 48.° da lei federal de protecção contra os efeitos nocivos para o ambiente da poluição atmosférica, dos ruídos, das vibrações e outros tipos de danos ambientais, de 15 de Março de 1974 (BGBl. I, p. 721, a seguir «lei de combate à poluição») autoriza o Governo da República Federal da Alemanha a adoptar, após ter ouvido os meios interessados e obtido o acordo do Bundesrat, disposições administrativas gerais relativas, designadamente, aos valores-limite da poluição que não podem ser ultrapassados por razões de protecção da saúde.

Com base nesta disposição, 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), a fim de ser posta em conformidade com a directiva.

O ponto 2.5.1 da norma técnica «ar» estabelece, para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão, os valores-limite que correspondem aos do anexo IV da directiva.

Além disso, o ponto 2.5 da norma esclarece que os valores-limite apenas são determinados de forma válida se forem obtidos em conformidade com o método previsto no ponto 2.6 daquela norma. Esse método corresponde ao indicado no anexo IV da directiva.

A República Federal da Alemanha refere, por outro lado, que a norma técnica «ar» tem natureza obrigatória.

Invoca, a este respeito, um acórdão do Oberverwaltungsgericht Lüneburg de 28 de Fevereiro de 1985 relativo à central térmica a carvão de Buschhaus (DVBl., 1985, p. 1322), nos termos do qual «se as disposições da norma técnica "ar" se impõem igualmente aos tribunais, tal não se deve apenas ao facto de estas se basearem em dados científicos, mas também ao processo que conduziu à sua adopção, ou seja, ao facto de terem sido adoptadas ao mais alto nível do executivo, que detém a legitimidade necessária para efeito, e de que esta adopção foi efectuada com base no processo central da fixação previsto pelo artigo 48.° da lei federal do combate à poluição, com a participação dos meios interessados...».

Numa situação parecida com esta, o Bundesverwaltungsgericht decidiu, em acórdão de 19 de Dezembro de 1985, relativo à central nuclear de Wyhl (DÖV, 1986, p. 431), que a base geral de cálculo para a exposição às radiações provocadas por emanações radioactivas no meio atmosférico ou aquático (directiva do ministro do Interior sobre o artigo 45.° do regulamento de protecção contra as radiações de 15 de Agosto de 1979, GMBl. p. 371) tinha por função

«concretizar a regra de direito e que, contrariamente às disposições administrativas que se limitam a interpretar as normas jurídicas, se impõe aos tribunais administrativos dentro dos limites fixados pelas regras jurídicas...».

Invocando esta argumentação, a República Federal da Alemanha alega que a norma técnica «ar» é um acto normativo de carácter geral: ainda que apenas se aplique, nos termos do seu ponto 1, às instalações sujeitas a autorização, na acepção do artigo 4.° da lei de combate à poluição, os valores-limite por ela fixados são aplicáveis independentemente da origem da poluição. De facto, a norma técnica «ar» concretiza a noção jurídica imprecisa de «efeito nocivo para o ambiente» contida na lei de combate à poluição. Esta noção deve ter o mesmo significado cada vez que é utilizada na lei de combate à poluição e nos regulamentos que lhe dão execução.

A República Federal da Alemanha refere, por outro lado, que foram adoptadas medidas adequadas para garantir o efectivo respeito dos valores-limite fixados na norma técnica «ar», como exige o artigo 3.° da directiva.

Em primeiro lugar, afirma ter adoptado uma série de disposições legislativas e regulamentares dotadas de sanções penais e administrativas que garantem que as concentrações de substâncias nocivas na atmosfera se mantenham a um nível inferior aos valores-limite fixados pela directiva. Cita, a este respeito, as modificações introduzidas, posteriormente à adopção da directiva em causa, na lei de combate à poluição, no regulamento de execução desta lei (quarto regulamento de execução da lei de combate à poluição de 24 de Julho de 1985, BGBl. I, p. 1586), na norma técnica «ar»...

Em segundo lugar, foram adoptados os regulamentos antipoluição atmosférica por todos os *Länder*, com excepção dos de Brema e Schleswig-Holstein, nos quais não se verificam normalmente concentrações elevadas de substâncias nocivas.

Por último, a República Federal da Alemanha salienta que, nos termos do artigo 47.° da lei de combate à poluição, as autoridades competentes dos *Länder* devem elaborar planos de protecção da atmosfera quando as poluições atmosféricas provoquem efeitos nocivos sobre o ambiente ou quando tais efeitos sejam previsíveis.

A República Federal da Alemanha retira das considerações antecedentes a conclusão de que o seu sistema jurídico corresponde, em todos os aspectos, às exigências dos artigos 2.° e 3.° da directiva, pelo que a primeira acusação da Comissão carece de fundamento.

No que respeita à segunda acusação, relativa à falta de transmissão de planos de melhoria da qualidade do ar no *Land* de Berlim, a República Federal da Alemanha menciona uma série de medidas, já adoptadas ou em projecto, destinadas a reduzir a poluição atmosférica em Berlim.

Quanto à terceira acusação, relativa à obrigação de criar estações de medição em todo o território nacional, a República Federal da

Alemanha alega que o artigo 6.° da directiva não obriga a estabelecer estações de medição com igual densidade em todo o território nacional. Salienta a este respeito que o artigo 6.° prescreve a instalação de estações de medição «nomeadamente nas zonas em que os valores-limite referidos no n.° 1 do artigo 3.° sejam susceptíveis de serem aproximados ou ultrapassados, bem como nas referidas no n.° 2 do artigo 3.°». Justifica-se assim, à luz da directiva, instalar mais estações de medição nas zonas de forte poluição que nas menos poluidas. A República Federal da Alemanha forneceu, juntamente com a sua resposta, listas que indicam a localização das estações de medição. Delas resulta que abrangem a totalidade do território do Estado-membro em causa.

A Comissão considerou que as explicações fornecidas pela República Federal da Alemanha não eram satisfatórias, tendo assim emitido o parecer fundamentado de 12 de Novembro de 1987.

Quanto à primeira acusação, relativa à inexistência de uma norma que imponha os valores-limite obrigatórios para todo o território nacional de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão na atmosfera, a Comissão alega que as disposições adoptadas pela República Federal da Alemanha não têm carácter obrigatório e geral, exigido pelo artigo 2.° da directiva.

Deste modo, a lei de combate à poluição não fixa valores-limite gerais a respeitar em todo o território nacional e aplicáveis independentemente da origem da poluição.

Quanto à quarta acusação, relativa à obrigação de efectuar medições de forma contínua, a República Federal da Alemanha alega que, nos *Länder* onde a poluição é mais significativa, foram realmente efectuadas medições contínuas. Aqueles onde se verifica menor poluição, foram efectuadas por amostragem. Nos *Länder* onde o nível da poluição é mais fraco, não foram efectuadas medições por amostragem.

A norma técnica «ar» diz apenas respeito às instalações sujeitas a autorização (ponto 1, primeiro parágrafo, desta norma), não se aplica de uma forma geral mas apenas aquando da concessão de determinadas autorizações e da realização de determinados controlos (ponto 1, segundo parágrafo, da norma), devendo os valores-limite por ela fixados ser respeitados apenas na zona em torno da instalação.

No que respeita à quinta acusação, relativa à realização de medições em paralelo e à transmissão regular dos seus resultados à Comissão, a República Federal da Alemanha esclarece que comunicou os resultados das medições efectuadas em paralelo à Comissão até ao período que terminou em 31 de Março de 1985. Reconhece que forneceu com atraso o último relatório e garante que respeitará futuramente os prazos.

Os regulamentos antipoluição atmosférica aprovados pelos *Länder*, que a República Federal da Alemanha mencionou na sua res-

posta à notificação de incumprimento, poderiam eventualmente satisfazer as exigências da directiva. No entanto, a República Federal da Alemanha não forneceu qualquer informação pormenorizada sobre esses regulamentos. Nada disse designadamente sobre os valores-limite e os métodos neles previstos, impedindo assim a Comissão de verificar a sua conformidade com a directiva.

Por último, o artigo 47.° da lei de combate à poluição, que impõe aos *Länder* a obrigação de elaborar planos de protecção da atmosfera quando se verifiquem ou sejam previsíveis efeitos nocivos sobre o ambiente, constitui uma disposição demasiadamente vaga. Não fixa, designadamente, valores-limite para além dos quais a elaboração de um plano de protecção da atmosfera se torne obrigatório.

Quanto à segunda acusação, relativa à falta de comunicação de planos destinados a melhorar a qualidade do ar no *Land* de Berlim, a Comissão considera que as medidas mencionadas na resposta à notificação de incumprimento não garantem o respeito dos valores-limite fixados pela directiva.

No que respeita à terceira acusação, relativa à obrigação de instalar estações de medição em todo o território nacional, a Comissão contesta a interpretação dada pela República Federal da Alemanha ao artigo 6.° da directiva. Para a Comissão, esta disposição obriga os Estados-membros a instalarem estações de medição em todo o território nacional, sem lhes conceder qualquer margem de apreciação neste domínio.

Quanto à quarta acusação, relativa à obrigação de efectuar medições de forma contínua, a resposta fornecida pela República Federal da Alemanha à notificação de incumprimento revela que não foram efectuadas medições contínuas em determinados *Länder*, designadamente nos da Baviera e do Hesse.

Quanto à quinta acusação, relativa à realização de medições em paralelo e à transmissão regular dos seus resultados à Comissão, esta alega que a República Federal da Alemanha não lhe enviou os resultados das medições regularmente, pelo menos duas vezes por ano, como impõe o artigo 10.°, n.° 3, da directiva.

Em 19 de Maio de 1988, a República Federal da Alemanha apresentou observações à Comissão, em resposta ao parecer fundamentado.

Começou por salientar que os resultados concretos, obtidos com as medidas que adoptara, eram amplamente satisfatórios. Deste modo, a partir de 1986, não se teria verificado mais nenhuma ultrapassagem dos valores-limite fixados pela directiva.

No que respeita mais concretamente à primeira acusação, relativa à existência de uma norma que fixe valores-limite obrigatórios em todo o território nacional, a República Federal da Alemanha mantém que a norma técnica «ar» fixa valores-limite de natureza geral e obrigatória em execução da lei de combate à poluição.

Esclarece, a este respeito, que o Oberverwaltungsgericht do *Land* da Renânia do Norte-Vestefália, em acórdão de 9 de Julho de 1987 (DVBl. 1988, p. 152), decidiu que, enquanto «disposição administrativa que concretiza uma regra de direito», o ponto 2.5.1 da norma técnica «ar», que fixa os valores-limite da poluição, vincula os tribunais administrativos dentro dos limites fixados pela norma legal. O Oberverwaltungsgericht seguiu assim a argumentação do Bundesverwaltungsgericht no referido acórdão de 19 de Dezembro de 1985, relativo à central nuclear de Wyhl. O Oberverwaltungsgericht precisou que a norma técnica «ar» tinha carácter obrigatório, dado ter sido adoptada com base no artigo 48.° da lei de combate à poluição, disposição que conferia ao Governo federal poderes para aprovar normas imperativas.

No que respeita aos regulamentos antipoluição atmosférica aprovados pelos *Länder*, a República Federal da Alemanha esclarece que se baseiam em projectos-tipo da comissão dos *Länder* de combate à poluição, e faz juntar ao processo um «quadro sinóptico dos regulamentos antipoluição atmosférica» de Março de 1987, publicado pelo Instituto Federal do Ambiente.

Por outro lado, o artigo 47.° da lei de combate à poluição apenas confere às autoridades dos *Länder* um poder de apreciação limitado quanto à decisão de aplicar ou não um plano de pretecção da atmosfera. Essas autoridades são obrigadas a elaborar um plano de protecção da atmosfera, a não ser que exista outro meio de evitar a ultrapassagem dos valores-limite fixados na norma técnica «ar». Existe, aliás, o projecto de alterar a lei de combate à poluição de forma a que a elaboração e aplicação dos planos de protecção da atmosfera se torne obrigatória quando ultrapassados determinados valores-limite, designadamente os fixados pela directiva.

No que respeita às segunda, terceira e quarta acusações, a República Federal da Alemanha dá esclarecimentos mais precisos quanto ao plano de melhoria da qualidade do ar do *Land* de Berlim, bem como à localização e funcionamento das estações de medição, dos quais resulta que as três acusações em causa carecem de fundamento.

No que respeita à quinta acusação, relativa à realização de medições em paralelo e à transmissão dos seus resultados à Comissão, a República Federal da Alemanha alega ter combinado com a Comissão que os primeiros relatórios deveriam incidir sobre o período de 1 de Abril de 1983 a 31 de Março de 1984. Superadas as primeiras dificuldades de transmissão, os relatórios foram comunicados, a partir do período de observação de 1985-1986, em conformidade com as regras estabelecidas. A República Federal da Alemanha garante que continuará a respeitar escrupolosamente as exigências da directiva.

Em 13 de Dezembro de 1988, a Comissão intentou a presente acção por incumprimento.

Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal de Justiça decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. Foi, no entanto, so-

licitado à República Federal da Alemanha e à Comissão que respondessem por escrito a algumas perguntas. Foi dada satisfação a este pedido no prazo fixado.

II — Pedidos das partes

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, ao não ter aprovado todas as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à completa transposição para o direito interno da Directiva 80/779 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, bem como das regras de execução desta;

— condenar a República Federal da Alemanha nas despesas.

A *República Federal da Alemanha* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar improcedente a acção;

— condenar a Comissão nas despesas.

III — Argumentos das partes

Para a Comissão, a República Federal da Alemanha não cumpriu a obrigação que lhe incumbia nos termos do artigo 2.°, n.° 1, da directiva, de adoptar legislação obrigatória que proíba, de uma forma geral e em todo o território nacional, a ultrapassagem dos valores-limite estabelecidos por esta disposição. A República Federal da Alemanha não adoptou igualmente medidas adequadas para garantir que os referidos valores-limite fossem efectivamente respeitados, como exige o artigo 3.°, n.° 1, da directiva.

A legislação alemã nesta matéria baseia-se numa concepção totalmente diferente da que enforma a directiva. Enquanto que esta exige a adopção de disposições de carácter obrigatório que garantam, em todo o território nacional, o respeito dos valores-limite por ela impostos, a legislação alemã limita-se a criar uma série de instrumentos com vista ao respeito desses valores-limite, sem incorporar estes em normas obrigatórias. Esta forma de proceder não satisfaz as exigência da directiva.

A República Federal da Alemanha não tem razão quando defende que a norma técnica «ar» constitui um acto normativo geral e obrigatório que impõe, em todo o território nacional, o respeito dos valores-limite fixados pela directiva.

Em primeiro lugar, o âmbito de aplicação daquela norma é restrito. O seu ponto 1 especifica expressamente que apenas se aplica às instalações sujeitas a autorização. Além disso, as normas nela contidas apenas devem ser respeitadas por ocasião de certas medidas administrativas bem determinadas relativas a essas instalações: licença de construção ou de alteração de tais instalações, obrigações impostas *a posteriori*, inquéritos sobre a natureza e a importância das emana-

ções provenientes dessas instalações, bem como sobre os danos ambientais provenientes da zona em que estas são exploradas (ponto 1, segundo parágrafo, da norma). Os valores-limite fixados pela norma técnica «ar» não são assim aplicáveis quando os danos ambientais têm origens diferentes do funcionamento de instalações sujeitas a autorização, por exemplo, uma forte densidade de circulação, as instalações privadas de aquecimento ou uma poluição vinda do exterior.

Além disso, mesmo nos casos em que os valores-limite fixados pela norma técnica «ar» são aplicáveis, tais valores não são reconhecidos, pela jurisprudência do Bundesverwaltungsgericht, como prescrições obrigatórias, mas apenas como «ponto de informação, se não óptima, pelo menos apropriada» (acórdão de 17 de Fevereiro de 1978, BVerwGE 55, p. 258).

O acórdão do Bundesverwaltungsgericht de 19 de Dezembro de 1985, relativo à central nuclear de Wyhl, já citado, invocado pela República Federal da Alemanha durante a fase pré-contenciosa, não diz respeito às disposições administrativas adoptadas com base no artigo 48.° da lei de combate à poluição, mas a uma outra circular, relativa ao regulamento de protecção contra as radiações. O Bundesverwaltungsgericht esclareceu, no acórdão em questão, que não se pronunciava sobre a questão da «concreta extensão de natureza obrigatória» da disposição em causa neste processo. Em consequência, não é correcto defender que o Bundesverwaltungsgericht reconheceu, de uma forma geral, no referido acórdão, que as disposições administrativas constituem normas jurídicas.

Num acórdão de 1986, proferido a propósito de uma disposição em matéria de subvenções, o Bundesverwaltungsgericht afirmou mesmo que «as disposições administrativas, quaisquer que sejam os respectivos efeitos práticos, não constituem normas jurídicas na acepção do artigo 47.° do código do processo administrativo» (BVerwG DÖV 1987, p. 289 a 291).

O Bundesverwaltungsgericht foi ainda mais claro num acórdão recente relativo a uma directiva em matéria de direito fiscal: «as disposições administrativas gerais... não são leis na acepção do artigo 20.°, n.° 3, e do artigo 97.°, n.° 1, da Lei Fundamental (no sentido de que a lei vincula o juiz)...» (BVerfG, NJW, 1989, p. 666 e 667).

Segundo a Comissão, está assim claramente assente que as disposições administrativas não são, em geral, reconhecidas como regras de direito. Esta solução impõe-se, aliás, à luz do artigo 80.°, n.° 1, da Lei Fundamental. Esta disposição sujeita a adopção de regras de direito pela administração a determinadas condições que não se encontram preenchidas no caso em apreço.

A Comissão alega ainda que, dado que a norma técnica «ar» não tem a natureza de uma norma obrigatória no seu âmbito de aplicação específico, que é o das instalações sujeitas a autorização, não pode, por maioria de razão, ter tal carácter fora desse âmbito de aplicação próprio, como defende, sem razão, a República Federal da Alemanha.

Por último, tanto a jurisprudência como a doutrina admitem que as disposições admi-

nistrativas não devem ser obrigatoriamente respeitadas quando se verifica uma situação atípica, isto é, uma situação «a que o autor das disposições administrativas não pôde ou não quis fornecer uma solução, no âmbito da regulamentação geral que se propôs fazer». As autoridades administrativas têm o poder, em tais casos, de se afastarem das prescrições da disposição.

A Comissão conclui dos argumentos precedentes que não existem, actualmente, na República Federal da Alemanha, disposições imperativas que proíbam de uma forma geral, em todo o seu território, a ultrapassagem dos valores-limite fixados pela directiva.

Por outro lado, a República Federal da Alemanha não adoptou as medidas adequadas para garantir que os valores-limite prescritos pela directiva fossem efectivamente respeitados, como exige o artigo 3.° da directiva.

Assim, a própria República Federal da Alemanha reconheceu, durante a fase pré-contenciosa, que não existia um regulamento antipoluição atmosférica nos *Länder* de Brema e do Schleswig-Holstein, ou seja, numa parte importante do território deste Estado-membro. Além disso, os regulamentos antipoluição atmosférica existentes adoptam valores-limite muito menos exigentes do que os fixados na directiva (0,60 mg/m^3 em vez de 0,06 mg/m^3 para o dióxido de enxofre). Relativamente a este último ponto, a Comissão admite, no entanto, não ser possível comparar estes valores, dado que os períodos de referência não são idênticos. Por último, o facto de os regulamentos antipoluição atmosférica serem por vezes aplicados prova que, de facto, se verificam por vezes ultrapassagens dos valores-limite prescritos na directiva.

Quanto aos planos de protecção da atmosfera que os *Länder* devem elaborar quando as poluições atmosféricas provocam efeitos nocivos sobre o ambiente ou quando tais efeitos são previsíveis (artigos 44.° a 47.° da lei de combate à poluição), eles não permitem igualmente garantir que os valores-limite fixados pela directiva sejam efectivamente respeitados.

Em primeiro lugar, as medidas de protecção e de prevenção a adoptar no quadro destes planos de pretecção da atmosfera não valem para todo o território nacional, mas apenas para as zonas previamente consideradas «zonas críticas» pelos regulamentos dos *Länder.*

Em seguida, as autoridades administrativas gozam de um poder discricionário quanto à decisão de aplicar planos de protecção da atmosfera, como se depreende designadamente do artigo 44.°, n.° 2, da lei de combate à poluição. Nos termos desta disposição, as zonas críticas são aquelas em que se verificam ou são previsíveis efeitos «particularmente» nocivos para o ambiente. Do mesmo modo, o artigo 47.° da referida lei não estabelece que as autoridades competentes dos *Länder* tenham de *(müssen)* elaborar, em determinadas condições, um plano de protecção da atmosfera, mas apenas que devem *(sollen)* fazê-lo.

Além disso, os processos, estabelecidos para a execução das medidas previstas no âmbito dos planos de protecção da atmosfera, são tão complicados que não permitem actuar rapidamente a fim de assegurar o respeito eficaz dos valores-limite.

Por último, não resulta de qualquer disposição legislativa ou regulamentar que os planos regionais de protecção da atmosfera devam obrigatoriamente respeitar os valores-limite previstos pela directiva. A República Federal da Alemanha salientou que estava em preparação uma alteração da lei de combate à poluição nos termos da qual a elaboração e a aplicação de planos de protecção da atmosfera se tornariam obrigatórios quando fossem ultrapassados os valores-limite fixados na directiva. A Comissão defende que, enquanto tais alterações não forem introduzidas na lei de combate à poluição, esta não satisfaz as exigências da directiva.

A Comissão requer, em consequência, ao Tribunal de Justiça que declare que a República Federal da Alemanha não transpôs integralmente a directiva para o direito interno.

A *República Federal da Alemanha* defende que a acção deve ser julgada improcedente.

A acção baseia-se inteiramente na ideia de que a transposição da directiva exige a adopção de uma regulamentação legal que proíba expressamente, em todo o território do Estado-membro em causa, a ultrapassagem dos valores-limite definidos na directiva.

Na realidade, a directiva não impõe, de modo algum, aos Estados-membros a adopção de uma regulamentação expressa que proíba a ultrapassagem dos valores por ela fixados. O seu artigo 3.°, n.° 1, limita-se a exigir a adopção de «medidas adequadas» para que um determinado resultado seja alcançado, ou seja, 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...».

A directiva deixa assim aos Estados-membros a possibilidade de escolherem o método a adoptar para alcançar o objectivo por ela fixado, o do respeito de determinados valores-limite.

Esses valores-limite são efectivamente respeitados na República Federal da Alemanha. Ressalta das medições efectuadas por uma rede de estações extremamente densa, que abrange todo o território nacional, que os valores-limite deixaram de ser atingidos a partir de 1983. Em 1988, os valores medidos situavam-se mesmo, em média, a mais de 50 % abaixo daqueles valores. Por outro lado, estas medições foram efectuadas, de acordo com o ponto 2.6 da norma técnica «ar», num raio bastante curto em torno das instalações que emitem substâncias nocivas, enquanto que a directiva permite medir valores em lugares que não se situam necessariamente nas proximidades da fonte poluidora. As medições efectuadas na República Federal Alemanha são assim realizadas segundo um método mais rigoroso que o exigido pela directiva.

Os factos provam, assim, que o sistema alemão de protecção do ambiente é adequado para garantir o respeito do objectivo fixado pela directiva.

Quanto ao facto de determinados *Länder* aplicarem por vezes regulamentos antipoluição atmosférica, este não permite concluir pela existência de ultrapassagem dos valores-limite fixados pela directiva. Os planos contidos nos regulamentos antipoluição atmosférica servem para combater rapidamente uma ultrapassagem ligeira de determinados valores-limite, mas estas ultrapassagens passageiras não tem qualquer efeito determinante sobre o valor médio anual de emanações poluentes, o qual deve ser tido em conta na execução da directiva.

De uma forma mais geral, a República Federal da Alemanha refere que a sua regulamentação em matéria de protecção do ambiente assenta em três princípios fundamentais.

Em primeiro lugar, o sistema alemão não se baseia apenas, como acontece com a directiva, no princípio de protecção, segundo o qual devem ser adoptadas medidas para fazer face a uma ameaça concreta. O sistema alemão baseia-se, além disso, no princípio da prevenção. Este implica que, antes mesmo de surgir uma ameaça concreta, todas as disposições sejam adoptadas para manter a poluição a um nível suficientemente baixo para que não possa mesmo surgir uma ameaça real.

Em segundo lugar, o sistema jurídico alemão caracteriza-se por procurar remediar as causas da poluição, visando as medidas por ele previstas em cada caso o meio natural concreto que se encontra ameaçado, ou seja, a atmosfera, a água, etc. São, assim, tomadas medidas selectivas em domínios em que sejam necessárias, não sendo tomadas quando não exista o risco de ser atingido o limiar crítico de poluição. Graças a este sistema, o objectivo da protecção do meio ameaçado é plenamente alcançado em todo o território nacional.

Em terceiro lugar, as condições básicas da protecção do ambiente são fixadas por normas jurídicas, enquanto que a aplicação destas normas e das noções jurídicas por elas utilizadas é feita ao nível de disposições administrativas de carácter técnico. Estas são adoptadas de acordo com um processo especial, que inclui designadamente a consulta dos meios interessados. Este processo garante a adopção de regras adequadas em domínios simultaneamente relacionados com a ciência, a técnica e o direito, ao mesmo tempo que satisfaz as exigências de clareza e de segurança jurídica.

Estes três princípios explicam as características da regulamentação alemã posta em causa no caso em apreço.

As disposições da lei de combate à poluição que se inspiram no princípio da prevenção conferem uma certa margem de apreciação às autoridades administrativas. Em contrapartida, as disposições que regulamentam as situações de ameaça concreta para a saúde das populações não conferem qualquer margem discricionária à administração.

A lei de combate à poluição inclui, por outro lado, uma série de disposições destinadas a prevenir o aparecimento de possíveis causas de poluição. Estas disposições estão dotadas de sanções penais. A lei em causa inclui designadamente regras com vista a proteger determinados meios naturais específicos. Deste modo, os artigos 44.° e seguintes da lei dizem respeito à vigilância da poluição atmosférica e aos planos de protecção da atmosfera. É o princípio do combate às causas da poluição que explica que as medidas de natureza regional, como os regulamentos antipoluição atmosférica, apenas existam em zonas em que a poluição atmosférica pode manifestar-se.

O artigo 48.° da lei de combate à poluição remete, por último, para disposições administrativas quanto às regras técnicas do combate à poluição, designadamente para a fixação de valores-limite de poluição. Estas disposições administrativas devem ser adoptadas de acordo com um processo especial, em que se apela à cooperação dos meios interessados mencionados no artigo 51.° da lei. Trata-se de representantes da investigação, de pessoas afectadas, dos meios económicos interessados, de serviços de transportes envolvidos e das autoridades administrativas superiores do *Land* competentes em matéria de poluição. Nos termos do artigo 48.° da lei, as disposições aprovadas devem obter o acordo do Bundesrat.

As regras adoptadas com base no artigo 48.° da lei de combate à poluição não são assim disposições administrativas comuns. Dado que completam uma norma obrigatória, revestem a mesma natureza imperativa que esta. Foi necessário recorrer a um tal sistema de legislação de dois níveis devido ao carácter altamente técnico do direito do ambiente. De resto, as instituições comunitárias recorrem a um processo análogo nas directivas de harmonização, em que remetem para documentos que contêm regras técnicas, as quais apenas se tornam obrigatórias pela sua ligação à directiva.

Em direito alemão, não existem, de qualquer modo, dúvidas sobre o carácter obrigatório das disposições da norma técnica «ar». A República Federal da Alemanha juntou à sua tréplica um estudo realizado pelo Ministério federal do Ambiente, de Protecção da Natureza e da Segurança Nuclear, que demonstra que a natureza obrigatória daquela norma» é reconhecida pela jurisprudência e pela doutrina.

No que respeita à acusação formulada pela Comissão de que os valores-limite fixados na norma técnica «ar» apenas são aplicáveis às instalações sujeitas a autorização (ponto 1), a República Federal da Alemanha defende que a noção de «efeitos nocivos para o ambiente» deve necessariamente ser interpretada de uma só maneira em todos os casos de aplicação da lei de combate à poluição. Esta interpretação é a contida na norma técnica ar, que fixa os valores-limite a partir dos quais a presença de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão no ar constitui uma ameaça para a saúde humana. A República Federal da Alemanha procedeu assim à transposição dos valores-limite previstos pela directiva para todas as áreas da protecção do ambiente.

Quanto ao facto de determinados *Länder* não terem definido «zonas críticas», a República Federal da Alemanha alega que seria puro formalismo obrigar os Estados-membros a aplicar importantes medidas de prevenção e de controlo em regiões onde não existe qualquer risco de os valores-limite prescritos pela directiva serem ultrapassados. A lei de combate à poluição impõe, de qualquer modo, de forma imperativa a elaboração de planos de protecção da atmosfera quando as medições efectuadas revelem existir um risco de ultrapassagem dos valores-limite, não podendo esse risco ser eliminado de outra forma.

IV — Respostas às perguntas do Tribunal de Justiça

A — *Perguntas feitas à República Federal da Alemanha*

Através da primeira pergunta, a República Federal da Alemanha era convidada a enviar ao Tribunal de Justiça o projecto de lei de alteração da lei de combate à poluição, por ela referida, designadamente na p. 7, ponto III, das observações apresentadas em 19 de Maio de 1988 (resposta ao parecer fundamentado). Foi-lhe pedido que esclarecesse em que fase se encontra actualmente a elaboração do projecto de alteração.

Em resposta, a República Federal da Alemanha comunicou o texto do projecto da terceira lei de alteração da lei de combate à poluição (Bundestagsdrucksache 11/4909). Salientou que entretanto esta alteração foi adoptada pelo Bundestag em 11 de Maio de 1990, publicada no *Bundesgesetzblatt* em 22 de Maio de 1990 (BGBl. I, p. 870) e entrou em vigor de 1 de Setembro de 1990.

Informou o Tribunal de Justiça de que o texto da lei de combate à poluição, com a redacção em vigor a partir de 1 de Setembro de 1990, foi ao mesmo tempo objecto de uma nova publicação no *Bundesgesetzblatt* (BGBl. I, 1990, p. 880). Juntou igualmente o texto da lei na sua nova redacção.

A República Federal da Alemanha acrescentou que as alterações a introduzir futuramente seriam formuladas — quando o próprio direito comunitário não o exigia — de forma a terem um alcance tão amplo que mesmo as acusações jurídicas da Comissão que se encontram na base do presente litígio — que já carecem de fundamento no contexto da situação legal anterior — teriam de ser rejeitadas.

Através de uma segunda questão, o Tribunal de Justiça perguntou à República Federal da Alemanha se o facto de esse projecto de lei prever uma obrigação expressa de aplicar planos de protecção da atmosfera quando são atingidos os valores-limite fixados pelas directivas 80/779 e 82/884/CEE não provava que, na situação actual do direito alemão do ambiente, tal obrigação não existia.

A República Federal da Alemanha respondeu negativamente. Acrescentou o seguinte:

«Mesmo nos termos do artigo 47.° da lei, na redacção em vigor até ao momento, existia uma obrigação de elaborar planos de protecção da atmosfera quando eram atingidos os limites fixados pelas directivas 80/779 e 82/884. A este respeito, a nova redacção do artigo 47.° não implica qualquer alteração de fundo do direito em vigor, tendo apenas carácter declarativo.

Os seguintes elementos de interpretação teleológica e sistemática permitem compreendê-lo.

a) Ressalta do preâmbulo do projecto de lei (Bundestagsdrucksache 4909, p. 22; sobre o artigo 1.°, n.° 21) que a nova redacção do artigo 47.°, n.° 1, visa fornecer uma base legal que permita, mesmo fora das zonas críticas (actualmente: zonas de controlo) definidas pelo artigo 44.°, n.° 1, primeira parte, da lei de combate à poluição, elaborar um plano de acção para um determinado território (e não para instalações) sob a forma de plano de protecção da atmosfera, mesmo que eventualmente se trate apenas da limitação de determinadas substâncias tóxicas individuais de aparecimento localizado.

A este respeito, o novo artigo 47.°, n.° 1, vai além da antiga redacção da lei. Na medida em que, fora das zonas de controlo já definidas, a ultrapassagem dos valores-limite se encontra na prática excluída dada a extensão regional dessas zonas, tal extensão geográfica do âmbito de aplicação do artigo 47.° acaba por apenas interessar no caso de uma eventual ultrapassagem dos valores-limite nacionais (aplicáveis às instalações), os quais podem ser ultrapassados mesmo quando os valores-limite da directiva não foram ainda atingidos.

b) A anterior redacção do artigo 47.°, n.° 1, segunda parte, da lei era a seguinte:

"Se esta avaliação indicar que, em toda ou em determinadas partes da zona crítica, se verificam *ou são previsíveis* efeitos nocivos sobre o ambiente devidos à poluição atmosférica, deve *(soll)* a autoridade competente para esta zona, segundo o direito dos *Länder*, elaborar um plano de pretecção da atmosfera".

Relativamente à letra desta disposição, devem antes de mais recordar-se dois elementos de interpretação legal que tem carácter imperativo no direito alemão:

— quando são ultrapassados os valores-limite fixados para protecção da saúde pela directiva comunitária aplicável, existem "efeitos nocivos sobre o ambiente", na acepção da lei de combate à poluição e, portanto, do artigo 47.°, n.° 1;

— o disposto no referido artigo 47.°, formulado de forma indicativa "deve" *(soll)* implica uma obrigação imperativa em todas as situações em que a saúde, que é um interesse juridicamente tutelado, se encontra ameaçada, o que se verifica sempre que existam "efeitos nocivos sobre o ambiente".

Relativamente a estes dois pontos, pode remeter-se para os argumentos anteriormente apresentados pela República Federal da Alemanha nas suas observações, tanto no actual processo como no processo C-59/89.

Em todas as situações de poluições atmosféricas inferiores a esses valores-limite — e portanto, designadamente, sempre que se trate apenas da ultrapassagem de valores-limite "previsível" na falta de intervenção das autoridades — a autoridade competente pode decidir se está em condições de fazer face a uma ameaça de ultrapassagem dos valores-limite — e, portanto, ao risco de aparecimento de efeitos nocivos sobre o ambiente prejudiciais para a saúde — através de outras medidas tão eficazes, ou eventualmente mais eficazes. No artigo 47.°, n.° 1, segunda parte, da nova redacção, o legislador continuou, como anteriormente, a conferir às autoridades competentes esta margem de apreciação no domínio situado abaixo dos valores-limite. Na versão anterior, a segunda parte do artigo 47.°, n.° 1, da lei de combate à poluição abrangia assim — no que respeita à obrigação de elaborar planos de protecção da atmosfera — o que, na nova redacção, se encontra repartido entre a primeira e a segunda parte do n.° 1. Na nova versão, a primeira parte especifica as disposições aplicáveis em caso de ultrapassagem dos valores-limite relevantes, e que se aplicavam já anteriormente, tendo em conta a interpretação vinculante da anterior letra do artigo 47.°, ao passo que a segunda parte regulamenta de forma autónoma o domínio da prevenção que, até então, se integrava igualmente no âmbito da única parte existente na anterior redacção.

Não resulta portanto da nova redacção qualquer alteração de fundo.»

Através da terceira questão, foi solicitado à República Federal da Alemanha que transmitisse ao Tribunal de Justiça os projectos-tipo de regulamentos antipoluição atmosférica elaborados pela Comissão dos *Länder* a que se refere na p. 5, ponto II, n.° 1, das observações de 19 de Maio de 1988 (resposta ao parecer fundamentado).

Em resposta, a República Federal da Alemanha comunicou o projecto-tipo dos regulamentos antipoluição, afirmando que este foi utilizado como base por todos os *Länder* para a adopção dos seus próprios regulamentos antipoluição, permitindo-lhes intervir em situações de poluição atmosférica passageira.

B — *Questão colocada à Comissão*

Questão: A Comissão foi solicitada para indicar se as acusações formuladas nos pontos 2, 3, 4 e 5 da notificação de incumprimento de 6 de Maio de 1986 foram retomadas na petição ou na réplica, e, em caso afirmativo, em que parte precisa da petição ou da réplica foram expendidos os argumentos que fundamentam essas acusações.

Resposta: «A Comissão concentrou a petição sobre o ponto 1 da notificação de incumprimento, ou seja, sobre a falta de um valor-limite eficaz aplicável em todo o território, bem como de uma garantia de respeito do valor-limite fixado pela directiva. No que respeita às acusações enunciadas nos pontos 2 a 5 da notificação de incumprimento, já não existiam razões, no momento da propositura da acção, para declarar a existência de violações graves das disposições da directiva.»

R. Joliet
Juiz-relator