ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

13 de Setembro de 2001 *

No processo C-417/99,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Valero Jordana, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Reino de Espanha, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrido,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não designar as autoridades competentes e os organismos a que se refere o artigo 3.°, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62/CE do Conselho, de 27 de Setembro de 1996, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente (JO L 296, p. 55), o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva,

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: A. La Pergola, presidente de secção, D. A. O. Edward (relator), P. Jann, L. Sevón e C. W. A. Timmermans, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 3 de Maio de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Outubro de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, em virtude do artigo 226.° CE, uma acção que tem por objecto obter a declaração de que, ao não designar as autoridades competentes e os organismos a que se refere o artigo 3.°, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62/CE do Conselho, de 27 de Setembro de 1996, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente (JO L 296, p. 55), o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

Enquadramento jurídico comunitário

2 A Directiva 96/62 tem por objecto definir os princípios de base de uma estratégia comum em matéria de avaliação e de gestão da qualidade do ar ambiente.

3 O artigo 3.° da Directiva 96/62, intitulado «Aplicação e responsabilidades», dispõe:

«Para efeitos de aplicação da presente directiva, os Estados-Membros devem designar, para os níveis apropriados, as autoridades competentes e os organismos encarregados de:

— aplicar a presente directiva,

— avaliar a qualidade do ar ambiente,

— aprovar os dispositivos de medição (métodos, aparelhos, redes, laboratórios),

— assegurar a qualidade da medição efectuada pelos dispositivos de medição, verificando a observância dessa qualidade através de tais dispositivos, particularmente mediante controlos de qualidade internos conforme, nomeadamente, os requisitos das normas europeias de garantia da qualidade,

— analisar os métodos de avaliação,

— coordenar no respectivo território os programas de garantia da qualidade a nível comunitário organizados pela Comissão.

Quando os Estados-Membros fornecerem à Comissão as informações a que se refere o primeiro parágrafo, torná-las-ão acessíveis ao público.»

4 O artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, primeiro travessão, da Directiva 96/62 prevê que a Comissão apresentará ao Conselho, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1996, propostas relativas à fixação dos valores-limite e, de modo apropriado, aos limiares de alerta aplicáveis a certos poluentes atmosféricos enumerados no anexo I da referida directiva. Em 21 de Novembro de 1997, a Comissão apresentou ao Conselho a sua proposta de directiva 98/C 9/05 relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre, óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente (JO 1998, C 9, p. 6).

5 O artigo 4.°, n.° 5, da Directiva 96/62 prevê, em particular, que o Conselho adoptará, de acordo com as disposições do Tratado, a legislação prevista no n.° 1 do mesmo artigo. Em aplicação deste artigo, o Conselho, em 22 de Abril de 1999, adoptou a Directiva 1999/30/CE relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente (JO L 163, p. 41).

6 O artigo 11.° da Directiva 96/62, intitulado «Envio de informações e relatórios», precisa em especial que, após adopção pelo Conselho da primeira proposta

referida no n.º 1 do artigo 4.º, primeiro travessão, desta directiva, «[o]s Estados-Membros darão a conhecer à Comissão quais as autoridades competentes, laboratórios, e organismos a que se refere o artigo 3.º [...]».

7 O artigo 13.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62 dispõe:

«Os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva o mais tardar dezoito meses após a sua entrada em vigor, no que diz respeito às disposições relativas aos artigos 1.º a 4.º e 12.º e aos anexos I, II, III e IV, e, no que diz respeito às disposições relativas aos restantes artigos, o mais tardar à data em que as disposições referidas no n.º 5 do artigo 4.º sejam aplicáveis.»

8 A este respeito, o artigo 13.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Directiva 96/62 prevê:

«Quando os Estados-Membros adoptarem essas disposições, estas devem incluir uma referência à presente directiva ou ser acompanhadas dessa referência na publicação oficial. As modalidades dessa referência serão adoptadas pelos Estados-Membros.»

9 Por outro lado, o artigo 13.º, n.º 2, da Directiva 96/62 exige que «[o]s Estados-Membros comuni[quem] à Comissão os textos das disposições essenciais de direito interno que adoptarem no domínio regido pela presente directiva».

Factos e procedimento pré-contencioso

10 Não tendo recebido do Reino de Espanha qualquer comunicação relativa às medidas que devia ter tomado para dar cumprimento às obrigações decorrentes da Directiva 96/62, a Comissão deu início ao procedimento por incumprimento. Após ter intimado o Reino de Espanha a apresentar as suas observações, por carta de 25 de Agosto de 1998, à qual este Estado-Membro não respondeu, a Comissão remeteu-lhe, em 11 de Dezembro de 1998, um parecer fundamentado convidando-o a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações decorrentes da directiva no prazo de dois meses a contar da notificação do referido parecer.

11 Por carta de 2 de Março de 1999, as autoridades espanholas responderam que não havia que transpor, entre outros, os artigos 1.° e 4.°, assim como o anexo I da Directiva 96/62, enquanto a Comissão não tivesse fixado os valores-limite e os limiares de alerta previstos no n.° 1 do artigo 4.° da referida directiva. Além disso, sustentaram que a obrigação de designar as autoridades competentes e os organismos previstos no artigo 3.°, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62 se encontrava diferida até adopção pelo Conselho das normas específicas de fixação dos valores-limite e dos limiares de alerta dos poluentes atmosféricos enumerados no anexo I da referida directiva.

12 Considerando não serem satisfatórias as explicações dadas pelas autoridades espanholas, a Comissão decidiu intentar a presente acção, cujo objecto se limita à designação das autoridades competentes e dos organismos a que se refere o artigo 3.°, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62.

Argumentação das partes

13 A Comissão acusa o Reino de Espanha de não ter cumprido a obrigação que lhe é imposta pelo artigo 3.°, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62. Por força do

artigo 13.°, n.° 1, primeiro parágrafo, desta directiva, devia ter designado, o mais tardar até 21 de Maio de 1998, as autoridades competentes e os organismos a que se refere o artigo 3.°, primeiro parágrafo.

14 O Governo espanhol contesta o pretenso incumprimento invocando dois argumentos. Em primeiro lugar, recorda a posição que assumiu durante a fase pré-contenciosa do processo, afirmando que estava previsto que a obrigação de designar estas autoridades e estes organismos fora diferida até adopção pelo Conselho das normas específicas de fixação dos valores-limite e dos limiares de alerta dos poluentes atmosféricos.

15 A Comissão considera que este primeiro argumento não tem qualquer relação com o objecto do presente recurso, o qual versa sobre a não designação das referidas autoridades e dos referidos organismos, dirigindo-se somente à falta de notificação à Comissão desta designação. Seja como for, sublinha que, apesar da adopção da Directiva 1999/30, o Reino de Espanha nunca a notificou de semelhante designação.

16 Em segundo lugar, o Governo espanhol explica que, do ponto de vista constitucional, a protecção do ambiente é uma competência partilhada entre o Estado e as Comunidades Autónomas, tanto no plano legislativo como no plano executivo. A designação das autoridades competentes e dos organismos a que se refere o artigo 3.°, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62 é da competência exclusiva das Comunidades Autónomas. A Administração Central do Estado — a saber, mais particularmente, a Direcção-Geral da Qualidade e Avaliação Ambiental do Ministério do Ambiente — está, por seu lado, encarregada de assegurar, a nível nacional, a coordenação das medidas adoptadas na matéria.

17 Segundo o Governo espanhol, o Reino de Espanha cumpriu as obrigações previstas no artigo 3.° da Directiva 96/62, na medida em que as autoridades

competentes e os organismos a que se refere o artigo 3.°, primeiro parágrafo, da directiva existem tanto ao nível das dezanove Comunidades Autónomas como do Estado.

18 Além disso, o governo sustenta que as dezanove Comunidades Autónomas procederam às designações requeridas pelo artigo 3.°, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62, apresentando um quadro que sintetiza as normas adoptadas nesta matéria por cada uma dessas comunidades.

19 Segundo a Comissão, as normas a que o Governo espanhol faz assim referência não podem ser consideradas como medidas suficientes de cumprimento da obrigação comunitária enunciada no artigo 3.° da Directiva 96/62. Logo à partida, sendo apenas regras organizacionais, tais normas não têm o grau de precisão suficiente à luz do exigido pelas modalidades de designação previstas nessa disposição. Depois, nenhuma dessas normas designa os laboratórios encarregados de fazer aplicar a directiva. Por fim, contrariamente ao previsto pelo artigo 13.°, n.° 1, segundo parágrafo, da Directiva 96/62, nenhuma dessas normas faz referência expressa à directiva. De acordo com a Comissão, esta omissão prova que as referidas normas não foram adoptadas com a finalidade de dar cumprimento à directiva.

20 Pelo seu lado, o Governo espanhol afirma que, antes de mais, segundo a lei espanhola, a designação das autoridades competentes e dos organismos a que se refere o artigo 3.°, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62 deve ser feita através de normas de natureza organizacional. Depois, contesta o facto de esta disposição exigir a designação dos laboratórios, a qual é feita através de decisões administrativas no quadro das competências de cada Comunidade Autónoma. Por fim, uma vez que a Directiva 96/62 não exige ser explicitamente citada nas medidas nacionais de transposição, tal referência não constitui uma condição necessária da sua transposição para a ordem jurídica interna.

Apreciação do Tribunal de Justiça

21 A presente acção por incumprimento levanta duas questões relativas à interpretação da Directiva 96/62, a saber, por um lado, o prazo em que deve ser cumprida a obrigação de designação das autoridades competentes e dos organismos a que se refere o artigo 3.°, primeiro parágrafo, e, por outro, as exigências a que as medidas nacionais de transposição da directiva devem obedecer.

Quanto ao prazo em que deve ser cumprida a obrigação de designação das autoridades competentes e dos organismos a que se refere o artigo 3.°, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62

22 A título liminar, convém precisar que os artigos 3.° e 11.° da Directiva 96/62 impõem três obrigações distintas aos Estados-Membros. Em primeiro lugar, segundo o artigo 3.°, primeiro parágrafo, os Estados-Membros são obrigados a designar, para os níveis apropriados, as autoridades competentes e os organismos encarregados, entre outras coisas, da aplicação da directiva (a seguir «obrigação de designar»). Em segundo lugar, o artigo 11.° exige que os Estados-Membros informem a Comissão sobre quem são as autoridades competentes, os laboratórios e os organismos a que se refere o artigo 3.° (a seguir «obrigação de informar»). Em terceiro lugar, o artigo 3.°, segundo parágrafo, dispõe que os Estados-Membros tornarão as informações, a que se refere o artigo 3.°, primeiro parágrafo, acessíveis ao público ao mesmo tempo que as fornecem à Comissão (a seguir «obrigação de publicitar»).

23 Na sua resposta ao parecer fundamentado, o Governo espanhol afirmou resultar do artigo 3.°, segundo parágrafo, da Directiva 96/62 que o prazo de execução da obrigação de designar está relacionado com o da obrigação de informar, tal como sucede com a obrigação de publicitar. A obrigação de designar teria sido, de

acordo com o artigo 11.° da directiva, diferida até que o Conselho adoptasse a primeira proposta apresentada pela Comissão nos termos do artigo 4.°, n.° 1, primeiro travessão, da directiva, ou seja, até 22 de Abril de 1999.

24 A este respeito, convém sublinhar que a Directiva 96/62 foi adoptada enquanto se aguardavam os resultados de trabalhos científicos, em curso na altura, relativos aos valores-limite e aos limiares de alerta aplicáveis a certos poluentes atmosféricos. Em consequência, o artigo 4.°, n.^{os} 1 e 5, da directiva prevê que, uma vez terminada a investigação científica, o Conselho, sob proposta da Comissão, fixará os ditos valores-limite e limiares.

25 Uma vez que a data desta decisão do Conselho não podia ser prevista aquando da adopção da Directiva 96/62, o legislador comunitário decidiu estabelecer na directiva medidas gerais que deviam ser completadas por medidas específicas adoptadas para cada substância (v. o nono considerando da directiva).

26 Convém, pois, determinar se a obrigação de designar reveste carácter geral e, logo, se pode ser cumprida num prazo preestabelecido ou se é antes de natureza específica no sentido de que o seu cumprimento está subordinado à fixação de valores-limite e de limiares de alerta.

27 A este respeito, cabe salientar, como sublinhou o Governo espanhol na sua resposta ao parecer fundamentado, que o artigo 13.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62 distingue duas etapas de transposição. Na primeira etapa, os Estados-Membros porão em vigor as disposições relativas à transposição dos artigos 1.° a 4.° e 12.° e dos anexos I, II, III e IV da directiva, o mais tardar dezoito meses após a sua entrada em vigor. Na segunda, deverão pôr em vigor todas as demais disposições de transposição da directiva, o mais tardar na data

em que a legislação adoptada pelo Conselho por força do n.º 5 do artigo 4.º entrasse em aplicação.

28 Resulta do que se disse que a obrigação de designar prevista no artigo 3.º, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62 se enquadra na primeira etapa de transposição. Tendo a Directiva 96/62 entrado em vigor em 21 de Novembro de 1996, segue-se que o prazo de execução da obrigação de designar expirou em 21 de Maio de 1998.

29 Esta conclusão não é infirmada pelo diferimento para data posterior, nos termos do artigo 11.º da Directiva 96/62, do cumprimento da obrigação de informar. Este prazo mais longo, de natureza derrogatória, justifica-se dada a natureza específica da obrigação de informar. O objecto deste artigo 11.º não se limita à simples obrigação de informar, estendendo-se igualmente à colocação à disposição de informações relativas, entre outras, às ultrapassagens dos valores-limite e aos métodos utilizados na avaliação preliminar da qualidade do ar ambiente durante um período transitório.

30 Por contraste, a obrigação de designar, que constitui uma diligência preliminar da aplicação dos objectivos gerais da directiva, é de natureza puramente geral. O seu cumprimento não depende de um acontecimento futuro e incerto como a fixação dos valores-limite e dos limiares de alerta. Conclui-se assim que nada justificava que este cumprimento fosse diferido para além de 21 de Maio de 1998.

31 Além disso, como o Tribunal de Justiça já decidiu, o facto de uma directiva prever a determinação futura de certos elementos especificados não pode, na falta de disposição expressa nesse sentido, eximir os Estados-Membros da sua obrigação de adoptar no prazo prescrito as medidas necessárias para dar cumprimento à directiva. Esta obrigação impõe-se, com efeito, independentemente de saber se

estão reunidas todas as condições de aplicação das disposições comunitárias (v., em particular, acórdão de 27 de Novembro de 1997, Comissão/Alemanha, C-137/96, Colect., p. I-6749, n.° 10).

32 No caso em apreço, a transposição de uma disposição geral como a que estabelece a obrigação de designar, obrigação bem definida e incondicional, deve precisamente permitir aos Estados-Membros assegurar, desde que os valores-limite e os limiares de alerta fixados para os poluentes enumerados no anexo I da Directiva 96/62 produzam efeitos, a aplicação imediata dos princípios de base da estratégia comum em matéria de avaliação e de gestão da qualidade do ar ambiente.

33 Cabe, pois, declarar que, por força do artigo 13.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62, o Reino de Espanha devia ter designado até 21 de Maio de 1998, o mais tardar, as autoridades competentes e os organismos a que se refere o artigo 3.°, primeiro parágrafo, desta directiva. Não pode basear-se no prazo mais longo previsto no artigo 11.° da directiva, para diferir a sua obrigação de adoptar as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para efectuar uma tal designação.

Quanto às exigências a que as medidas nacionais de transposição da Directiva 96/62 devem obedecer

34 Convém, em primeiro lugar, sublinhar que, segundo jurisprudência assente, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro, tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (v., nomeadamente, acórdão de 14 de Junho de 2001, Comissão/Itália, C-207/00, Colect., p. I-4571, n.° 27).

35 Ora, como resulta do quadro apresentado na contestação, que sintetiza as normas adoptadas pelas Comunidades Autónomas para a designação das autoridades e dos organismos competentes no domínio abrangido pela Directiva 96/62, a maior parte destas normas só foram adoptadas ou modificadas durante o segundo semestre de 1999, ou seja, depois de expirado o prazo fixado no parecer fundamentado.

36 Convém, em segundo lugar, examinar a acusação formulada pela Comissão, segundo a qual as referidas normas não têm um grau suficiente de precisão. A este respeito, como sublinha o advogado geral no n.º 35 das suas conclusões, deve notar-se que o artigo 3.º, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62 atribui às autoridades competentes e aos organismos designados, nos quais se incluem os laboratórios, várias tarefas específicas que exigem competências diversas de ordem administrativa e técnica. Mais do que uma autoridade ou organismo se pode encarregar de cada uma destas tarefas.

37 Cabe recordar que, como o Tribunal de Justiça já entendeu, cada Estado-Membro tem a faculdade de repartir, como entender adequado, as competências no plano interno e de dar execução a uma directiva através de medidas adoptadas pelas autoridades regionais ou locais. Contudo, esta repartição de competências não o pode dispensar da obrigação de garantir que as disposições da directiva sejam fielmente transpostas para o direito interno (v. acórdãos de 14 de Janeiro de 1988, Comissão/Bélgica, 227/85 a 230/85, Colect., p. 1, n.º 9, e de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha, C-131/88, Colect., p. I-825, n.º 71).

38 A este respeito, a transposição de uma directiva para a ordem jurídica interna deve ser feita por disposições susceptíveis de criar uma situação suficientemente precisa, clara e transparente para permitir aos particulares conhecer os seus direitos e as suas obrigações (v., nomeadamente, neste sentido, o acórdão de 7 de Novembro de 1996, Comissão/Luxemburgo, C-221/94, Colect., p. I-5669, n.º 22).

39 No caso em apreço, é forçoso declarar que as normas a que o Governo espanhol se refere não têm um grau de precisão suficiente. Por exemplo, o decreto n.º 256/1995 de la Diputación General de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (decreto n.º 256/1995 do Governo Autónomo de Aragão, que aprova a estrutura orgânica do Departamento da Agricultura e Meio Ambiente), de 26 de Setembro de 1995 (BOE de Aragão, de 11 de Outubro de 1995), não menciona a protecção contra a poluição atmosférica. Outras normas relativas à «qualidade ambiental» são demasiado gerais, no sentido de não indicarem as tarefas específicas atribuídas nem as autoridades a que dizem respeito.

40 Consequentemente, as disposições do artigo 3.º, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62 não podem considerar-se aplicadas pelas normas espanholas, com a precisão, a clareza e a transparência requeridas para o pleno cumprimento da exigência da segurança jurídica.

41 Nestas condições, cabe declarar que, ao não adoptar, no prazo estabelecido, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para a designação das autoridades competentes e dos organismos a que se refere o artigo 3.º, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

Quanto às despesas

42 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação do Reino de Espanha nas despesas e tendo este sido vencido, cabe condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **Ao não adoptar, no prazo estabelecido, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para a designação das autoridades competentes e dos organismos a que se refere o artigo 3.º, primeiro parágrafo, da Directiva 96/62/CE do Conselho, de 27 de Setembro de 1996, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.**

2) **O Reino de Espanha é condenado nas despesas.**

La Pergola Edward Jann

Sevón Timmermans

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Setembro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

A. La Pergola