ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

27 de Junho de 2002 *

No processo C-258/00,

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

demandante,

contra

República Francesa, representada inicialmente por J.-F. Dobelle e D. Colas, depois por G. de Bergues e D. Colas, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: francês.

apoiada por

Reino de Espanha, representado por S. Ortiz Vaamonde, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não proceder de forma adequada à identificação das águas poluídas e, consequentemente, à designação das correspondentes zonas vulneráveis, em conformidade com o artigo 3.° e o anexo I da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375, p. 1), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: F. Macken (relatora), presidente de secção, N. Colneric, C. Gulmann, R. Schintgen e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 4 de Outubro de 2001, na qual a Comissão foi representada por M. Nolin e a República Francesa por D. Colas e C. Chevallier, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 29 de Novembro de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de Junho de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não proceder de forma adequada à identificação das águas poluídas e, consequentemente, à designação das correspondentes zonas vulneráveis, em conformidade com o artigo 3.° e o anexo I da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375, p. 1, a seguir «directiva»), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 9 de Novembro de 2000, foi admitida a intervenção do Reino de Espanha em apoio dos pedidos da República Francesa.

Enquadramento jurídico

Legislação comunitária

3 Nos termos do artigo 1.° da directiva, a mesma visa reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e impedir a propagação da referida poluição.

4 Nos termos do artigo 2.°, alínea i), da directiva, entende-se por «eutrofização» «o enriquecimento das águas em compostos de azoto que, provocando uma aceleração do crescimento das algas e plantas superiores, ocasiona uma perturbação indesejável do equilíbrio dos organismos presentes na água e da qualidade das águas em causa.»

5 O artigo 3.°, n.os 1 e 2, da directiva dispõe:

«1. As águas poluídas e as águas susceptíveis de serem poluídas caso não sejam tomadas as medidas previstas no artigo 5.° deverão ser identificadas pelos Estados-Membros em conformidade com os critérios definidos no anexo I.

2. Num prazo de dois anos contados a partir da data da notificação da presente directiva, os Estados-Membros deverão designar as zonas vulneráveis conhecidas nos respectivos territórios, entendidas como sendo as que drenam para as águas identificadas nos termos do n.º 1, contribuindo para a poluição das mesmas. Desse facto notificarão a Comissão no prazo de seis meses.»

6 Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, da directiva, «[p]ara efeitos da concretização dos objectivos referidos no artigo 1.º e no prazo de dois anos contados a partir da data da designação inicial referida no n.º 2 do artigo 3.º ou no prazo de um ano contado a partir de cada nova designação referida no n.º 4 do artigo 3.º, os Estados-Membros criarão programas de acção para as zonas designadas como vulneráveis».

7 O anexo I da directiva, relativo aos critérios de identificação das águas nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, dispõe na parte A:

«Na identificação das águas referidas no n.º 1 do artigo 3.º serão aplicados, entre outros, os seguintes critérios:

1) As águas doces superficiais utilizadas ou a destinar à captação de água potável conterem ou poderem conter uma concentração de nitratos superior à definida de acordo com o disposto na Directiva 75/440/CEE, caso não sejam empreendidas acções nos termos do artigo 5.º;

2) As águas subterrâneas conterem ou poderem conter mais do que 50 mg/l de nitratos se não forem empreendidas acções nos termos do artigo 5.°;

3) Os lagos naturais de água doce, outras reservas de água doce, os estuários, as águas costeiras e marinhas revelarem-se eutróficos ou poderem tornar-se eutróficos a curto prazo se não forem empreendidas acções nos termos do artigo 5.°»

Legislação nacional

8 A circular do Ministério do Ambiente francês de 5 de Novembro de 1992, relativa à directiva e à primeira designação das zonas vulneráveis (a seguir «circular de 5 de Novembro de 1992»), contém os anexos 3 e 4 intitulados, respectivamente, «Método de trabalho» e «Conhecimentos actuais sobre a eutrofização e designação das zonas vulneráveis».

9 O anexo 3 da circular de 5 de Novembro de 1992 refere que «a análise dos dados relativos à eutrofização das águas costeiras e das lagunas salobras pouco profundas permitirá completar esta primeira delimitação».

10 O anexo 4 da circular de 5 de Novembro de 1992 contém desenvolvimentos relativamente às duas noções-chave para a luta contra a eutrofização que são o «factor limitativo» e o «factor dominante»:

«O controlo do fenómeno [de eutrofização] constitui uma tarefa complexa e difícil. Há que notar, desde logo, que qualquer dos factores de causalidade acima referidos, químicos ou físicos, pode eventualmente ser aquele sobre o qual poderá incidir uma acção eficaz. Contudo, revelou-se mais frequentemente pertinente concentrar o esforço de luta contra a eutrofização sobre os elementos nutrientes e particularmente sobre o azoto [(N)] e o fósforo [(P)].

[...]

Todos os elementos nutrientes constituem factores causais do fenómeno. Tendo em conta a sua abundância relativa no meio, alguns podem existir em quantidade largamente suficiente, e outros vir a faltar mais cedo ou mais tarde. [...] Nesta perspectiva, define-se como *factor limitativo* o elemento que venha a faltar em primeiro lugar, que desapareça em primeiro lugar do meio devido à sua assimilação pelas plantas.

[...]

Em relação a cada espécie considerada, a comparação entre a relação N/P que lhe é própria e a relação N/P do meio deverá permitir avaliar as possibilidades de este lhe proporcionar a sua alimentação e porá em evidência qual dos dois elementos

será o factor limitativo. Se a relação N/P do meio for superior à que é admitida pelos tecidos dessa espécie, tal significa que o azoto está em excesso, que aparecerá, assim, em primeiro lugar o défice em fósforo. O fósforo será então limitativo. Se a relação N/P do meio for inferior à dos tecidos, será, pelo contrário, o azoto a constituir o factor limitativo do desenvolvimento da espécie.

[...]

O *factor dominante* será, evidentemente, um factor limitativo, mas esta noção implica, por outro lado, um sentido operacional. Tendo em conta as possibilidades de realização de um controlo do enriquecimento do meio em tal ou tal elemento nutriente, o factor dominante será o *que se possa fazer com que se torne limitativo.*»

11 O anexo 4 da circular de 5 de Novembro de 1992 continua, indicando que um elemento nutriente só constitui um factor dominante se a intervenção humana puder transformar o referido elemento nutriente em limitativo. Dá como exemplo determinadas cianofícias (algas azuis) para as quais o elemento nutriente limitativo é o azoto, mas cuja proliferação não é possível controlar de forma útil reduzindo as descargas de azoto de origem humana, uma vez que as referidas algas possuem, ao atingirem a superfície da água, a faculdade de assimilar o azoto da atmosfera.

12 O anexo 4 da circular de 5 de Novembro de 1992 conclui da forma seguinte:

«Os conhecimentos actuais, que, como consequência da complexidade dos factores e dos fenómenos considerados, ainda são imprecisos e insuficientes,

permitem supor que o azoto é, com forte probabilidade, o factor dominante da eutrofização no caso das *águas salgadas* (costeiras) e das *águas salobras estagnadas* (lagoas) pouco profundas. Está demonstrado que este não é o caso das águas salobras correntes (estuários) ou das águas doces calcárias, tanto estagnadas como correntes, onde, pelo contrário, é o fósforo que desempenha essa função. Por último, no caso das águas doces ácidas, sobretudo estagnadas (retidas), e das águas salobras profundas, são ainda necessários estudos para que se tirem conclusões.

Após as observações e estudos [...] que permitam caracterizar o estado de eutrofização das águas, o grupo de trabalho deverá apreciar, com base nas considerações acima desenvolvidas, em que casos o azoto é o factor dominante do fenómeno. Posto isto, deverá determinar, por outro lado, se o azoto é, pelo menos preponderantemente (de façon prépondérante), de origem agrícola. Em caso contrário, não há razões para delimitar uma zona especialmente vulnerável com base neste critério.»

Procedimento pré-contencioso

13 Nos termos do artigo 12.°, n.° 1, da directiva, os Estados-Membros deveriam, até 20 de Dezembro de 1993, proceder nos respectivos territórios à identificação das águas poluídas e à designação das zonas vulneráveis nos termos do artigo 3.°, n.^{os} 1 e 2, da directiva.

14 Considerando que a designação das zonas vulneráveis estava incompleta no que respeita à França, a Comissão, por carta de 25 de Setembro de 1998, notificou a República Francesa para apresentar as suas observações no prazo de dois meses.

15 A Comissão acusa, em especial, a República Francesa de aplicar incorrectamente os artigos 3.° e 6.° bem como o anexo I da directiva no que se refere, em primeiro lugar, à identificação das águas poluídas, à designação das zonas vulneráveis e, por último, ao controlo da concentração de nitratos nas águas.

16 Não satisfeita com a resposta das autoridades francesas de 26 de Novembro de 1998, a Comissão, por carta de 9 de Julho de 1999, emitiu um parecer fundamentado no qual convidava a República Francesa a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento ao mesmo no prazo de dois meses a contar da respectiva notificação.

17 As autoridades francesas responderam ao parecer fundamentado por carta de 16 de Setembro de 1999, à qual juntaram os resultados definitivos da segunda campanha de controlo das águas, que teve lugar de Setembro de 1997 a Agosto de 1998.

18 Na referida carta, as autoridades francesas afirmavam, designadamente, que o anexo 4 da circular de 5 de Novembro de 1992 não tinha por objecto dar aos prefeitos a faculdade de designar uma zona em função do critério da eutrofização, mas sim solicitar-lhes expressamente que o fizessem caso se demonstrasse que os nitratos de origem agrícola contribuíam para o estado de eutrofização ou para o risco de aparecimento desse fenómeno num futuro próximo.

19 Contudo, entendendo que a República Francesa não deu cumprimento ao parecer fundamentado no prazo fixado, a Comissão propôs a presente acção.

Quanto à acção

20 Na petição inicial, a Comissão formula várias acusações à República Francesa no que respeita à identificação incompleta das águas que sofreram ou podem sofrer num futuro próximo a eutrofização bem como das águas doces superficiais e das águas subterrâneas que contêm ou podem vir a conter uma concentração de nitratos superior a 50 miligramas por litro e, consequentemente, no que respeita à designação incompleta das zonas vulneráveis.

21 Em especial, a Comissão afirma que, ao limitar a identificação das águas eutrofizadas, nos termos da directiva, aos casos em que o azoto é preponderantemente de origem agrícola e à hipótese de o azoto constituir o factor dominante da eutrofização, a circular de 5 de Novembro de 1992 não constitui uma aplicação correcta da directiva, designadamente do artigo 3.° e do anexo I da mesma.

22 Por outro lado, a Comissão afirma que, ao abster-se de identificar a baía do Sena como estando eutrofizada e as águas abrangidas pelo departamento do Oise como águas contendo ou podendo conter uma concentração de nitratos superior a 50 miligramas por litro, a República Francesa não aplicou correctamente o artigo 3.°, n.° 1, e o anexo I da directiva.

23 Na contestação, o Governo francês refere que, por circular de 24 de Julho de 2000, foi alterada a circular de 5 de Novembro de 1992 a fim de ter em consideração o carácter significativo, e não preponderante, da poluição através de nitratos de origem agrícola. Além disso, indica que o departamento do Oise foi designado zona vulnerável.

24 Nestas circunstâncias, a Comissão desistiu das acusações formuladas na petição no que se refere à limitação à poluição causada preponderantemente pelo azoto de origem agrícola e às águas do departamento do Oise.

Quanto à limitação da identificação das águas eutrofizadas aos casos em que o azoto é o factor dominante

Argumentos das partes

25 A Comissão afirma que a metodologia empregue pela República Francesa não está em conformidade com a directiva, designadamente com o artigo 3.° e o anexo I da mesma, na medida em que limita a identificação das águas eutrofizadas às zonas em que o azoto é o factor dominante da eutrofização, ou seja, concretamente às zonas costeiras e às águas salobras estagnadas pouco profundas. Por este facto, as águas salobras correntes e as águas doces calcárias, tanto estagnadas como correntes, nunca poderiam ser consideradas eutrofizadas na acepção da directiva, tendo em conta o facto de, segundo a circular, ser o fósforo e não o azoto o factor dominante nestes casos.

26 Ora, o azoto é, segundo a Comissão, um factor nutriente primordial para manter a eutrofização, cujo controlo a título preventivo é necessário, mesmo que a presença complementar de fósforo tenha como efeito provocar o início do

fenómeno e determine a sua amplitude. Importa, para combater a eutrofização, que as águas sejam devidamente identificadas nos termos do artigo 3.° e do anexo I da directiva e que sejam adoptadas medidas para combater a poluição através de nitratos.

27 A Comissão conclui que as autoridades francesas identificaram incorrecta e incompletamente as águas poluídas, pelo que procederam a uma designação incompleta das zonas vulneráveis.

28 O Governo francês, pelo seu lado, afirma que as instruções da circular de 5 de Novembro de 1992 para a tomada em conta do critério da eutrofização estão em conformidade com a directiva.

29 O mesmo governo define o factor dominante como o factor susceptível de ser controlado, enquanto o factor limitativo constitui o factor que, ao desaparecer, provoca a cessação da produção de algas e plantas de superfície.

30 O Governo francês contesta, em primeiro lugar, a afirmação da Comissão de que o azoto é sempre um factor a controlar, mesmo nos casos em que a eutrofização seja desencadeada por outro factor. Em seu entender, um factor, como o azoto, pode ser limitativo sem ser controlável. Neste caso, a directiva não obriga a designar as águas em causa como eutrofizadas.

31 Refere que, quando as autoridades francesas, com base nos conhecimentos científicos e técnicos actuais, afirmam que o azoto nem sempre é o factor dominante, referem-se à circunstância de o azoto não ser necessariamente um

factor sobre o qual seja possível e eficaz actuar através de alterações das práticas agrícolas. O azoto, em certos casos, pode ser proveniente da drenagem, dos sedimentos do fundo da água ou da atmosfera, casos em que nem sequer seria útil tentar controlar a quantidade de nitrato. Uma política eficaz de luta contra uma situação manifesta de eutrofização deve recorrer, nestes casos, a outros métodos.

32 Em segundo lugar, o Governo francês afirma que o método descrito na circular de 5 de Novembro de 1992 está em conformidade com o artigo 2.°, alínea i), da directiva, o qual prevê cumulativamente três condições para se considerar que uma zona está eutrofizada. Consequentemente, o mero enriquecimento em nitrato de determinadas águas não pode sistematicamente conduzir a que se considere que as mesmas estão afectadas ou podem vir a ser afectadas pela eutrofização.

33 Em terceiro lugar, o Governo francês afirma que a directiva não obriga a que sejam sujeitas à sua disciplina todas as águas eutrofizadas ou que corram o risco de o vir a ser, mas apenas as que sofram ou possam sofrer uma eutrofização se não forem adoptadas as medidas previstas no artigo 5.° da directiva. Os Estados-Membros deveriam, assim, seleccionar, das águas eutrofizadas, aquelas cuja qualidade pode ser melhorada actuando sobre o nível de poluição resultante de nitratos de origem agrícola.

34 Em último lugar, afirma que a posição da Comissão segundo a qual os nitratos devem, em qualquer caso, ser tidos em conta a título preventivo como um sinal de eutrofização na acepção da directiva priva de efeito útil várias disposições da mesma. Com efeito, esta apenas obriga a identificar como águas poluídas as águas eutrofizadas relativamente às quais é possível o controlo dos nitratos

através de medidas que incidem sobre a agricultura e prevê apenas como uma faculdade a designação do conjunto do território como zona vulnerável. Ora, um raciocínio como o da Comissão levaria necessariamente a identificar como poluídas todas as águas que contêm nitratos, mesmo a um nível razoável, ou seja, praticamente todas as águas da Comunidade.

35 Nas suas alegações de intervenção, o Governo espanhol afirma que um programa de redução dos escoamentos de azoto de origem agrícola, como o imposto pela directiva, não pode ter efeitos sobre a eutrofização das águas e, consequentemente, só tem interesse se estiverem reunidas duas condições. Por um lado, a produção primária dos ecossistemas aquáticos em causa deve ser limitada pelas disponibilidades de azoto. Por outro, o teor de azoto deve poder ser reduzido aplicando o referido programa.

36 Considera, por isso, que apenas as águas cuja produção de fitoplâncton seja limitada pelo azoto e cuja taxa de azoto se possa limitar actuando sobre as práticas agrícolas devem ser consideradas águas poluídas na acepção da directiva.

37 O Governo espanhol afirma também que está cientificamente provado que, na maioria dos ecossistemas aquáticos epicontinentais, a produção primária de fitoplâncton e, em última análise, a eutrofização não são limitadas pelas disponibilidades de azoto, mas pelas de fósforo.

38 A Comissão alega que esta afirmação não é apoiada por nenhum estudo científico. Refere os diversos estudos que mencionou na petição inicial e na réplica para demonstrar que a eutrofização se deve a uma conjugação dos contributos em azoto e em fósforo e que, por isso, não se pode deliberadamente ignorar a contribuição do azoto no fenómeno da eutrofização marítima.

Apreciação do Tribunal de Justiça

39 Deve, em primeiro lugar, salientar-se que, como resulta do sexto considerando e do artigo 1.° da directiva, a mesma tem por objectivo, a fim de proteger a saúde humana, os recursos vivos e os sistemas aquáticos bem como salvaguardar outras utilizações legítimas da água, reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e prevenir toda e qualquer nova poluição deste tipo.

40 Em segundo lugar, é de notar que o nono considerando da directiva refere que deve ser prevista uma protecção especial para determinadas zonas cuja drenagem se faz para águas vulneráveis à poluição causada por compostos azotados.

41 Acresce que resulta dos artigos 3.°, n.os 1 e 2, e 5.° da directiva, conjugados com o anexo I, A, pontos 1 e 2, da mesma, que os Estados-Membros são obrigados a respeitar as seguintes obrigações:

— identificar como águas poluídas ou susceptíveis de serem poluídas, caso não sejam tomadas as medidas previstas no artigo 5.° da directiva, não apenas as águas destinadas ao consumo humano, mas também a totalidade:

i) das águas doces superficiais que contenham ou possam conter uma concentração de nitratos superior à prevista na Directiva 75/440/CEE do

Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável (JO L 194, p. 26; EE 15 F1 p. 123) e

ii) das águas subterrâneas que contenham ou possam conter uma concentração de nitratos superior a 50 miligramas por litro;

— designar, até 20 de Dezembro de 1993 o mais tardar, como zonas vulneráveis todas as zonas conhecidas nos respectivos territórios que drenam para as águas assim identificadas como poluídas nos termos do artigo 3.°, n.° 1, da directiva, e

— criar, até 20 de Dezembro de 1995 o mais tardar, programas de acção destinados a reduzir a poluição das águas por nitratos e a melhorar a qualidade das mesmas nas zonas vulneráveis designadas nos termos do artigo 3.°, n.° 2, da directiva.

42 Por último, há que recordar que as águas poluídas ou susceptíveis de o serem referidas no artigo 3.°, n.° 1, da directiva são definidas em função, entre outros, de critérios enunciados no anexo I, A, da directiva. Um destes critérios refere-se à eutrofização verificada ou que se poderá verificar num futuro próximo se não forem tomadas as medidas previstas no artigo 5.° da directiva.

43 No caso concreto, o Governo francês deduz da definição de eutrofização constante do artigo 2.°, alínea i), da directiva que o enriquecimento das águas de superfície em nitrato não as torna por si só em águas eutrofizadas na acepção da directiva.

44 Por outro lado, afirma que resulta da circular de 5 de Novembro de 1992 que, relativamente a determinadas categorias de águas, designadamente as águas salobras correntes e as águas doces calcárias, tanto estagnadas como correntes, a eutrofização nunca poderá ser combatida reduzindo as quantidades de azoto, dado que o fósforo deve ser considerado o factor dominante da eutrofização.

45 Sem que seja necessário atender aos numerosos relatórios científicos e estudos referidos no âmbito da presente acção, há que concluir que uma limitação do âmbito de aplicação da directiva que exclua do mesmo determinadas categorias de águas em função do papel alegadamente preponderante do fósforo na poluição das águas em causa é incompatível tanto com a economia como com o objectivo da directiva.

46 Em primeiro lugar, é de salientar que a metodologia empregue pela República Francesa conduz a que nunca possam ser designadas como eutrofizadas partes importantes das águas de superfície, dos estuários de água salobra corrente e das águas costeiras, mesmo que a poluição pelo azoto de origem agrícola ou a ameaça dessa poluição seja real.

47 A este respeito, é de notar que a circular de 5 de Novembro de 1992 solicita às autoridades competentes que tenham em conta «as considerações desenvolvidas no anexo 4» e que a mesma indica, como resulta do n.° 12 do presente acórdão,

que o azoto não é o factor dominante no caso das águas salobras correntes, ou seja, os estuários, e das águas doces calcárias, tanto estagnadas como correntes.

48 A possibilidade de categorias importantes de águas nunca serem designadas como eutrofizadas, mesmo que a poluição pelo azoto de origem agrícola ou a ameaça dessa poluição seja real, é manifestamente incompatível com a directiva, a qual obriga que os Estados-Membros identifiquem as águas poluídas ou as águas susceptíveis de o serem a fim de tomarem determinadas medidas para reduzir a poluição das águas provocada ou induzida pelos nitratos de origem agrícola e de prevenirem toda e qualquer nova poluição deste tipo.

49 É certo que resulta da circular de 5 de Novembro de 1992 que o desenvolvimento excessivo de uma planta num meio aquático depende de múltiplos factores de ordem química, física e ambiental. Nos termos da referida circular, «na fase em que se possa falar de *eutrofização* [...], este desenvolvimento excessivo de plantas aquáticas mostra-se, por isso, como a resultante do funcionamento complexo e subtil de um conjunto de factores diversos e em mutação. Demonstrar as relações de causa e efeito do seu aparecimento, natureza, intensidade e frequência, constitui uma tarefa extremamente difícil precisamente devido a essa complexidade e à subtileza das interacções».

50 Contudo, tendo em conta esta complexidade e o facto de, como resulta da circular de 5 de Novembro de 1992, os conhecimentos sobre esta matéria serem ainda imprecisos e incompletos, é incompatível com a economia e o objectivo da directiva excluir antecipadamente do seu âmbito de aplicação categorias importantes de águas como as mencionadas na referida circular. Ora, apesar do papel eventualmente desempenhado pelo fósforo na eutrofização, podem aparecer nessas águas plantas cujo desenvolvimento seja acelerado pelo azoto, o que implica uma perturbação do equilíbrio dos diferentes organismos ali presentes.

51 Além disso, tendo em conta o facto de as obrigações que decorrem do artigo 3.°, n.os 1 e 2, da directiva estarem intrinsecamente ligadas, uma identificação restritiva das águas poluídas ou susceptíveis de o serem nos termos do n.° 1 deste artigo conduziria à designação incompleta das zonas vulneráveis nos termos do seu n.° 2.

52 Efectivamente, o método adoptado pelas autoridades francesas para definição das águas poluídas ou susceptíveis de o serem permite que determinadas águas com elevado teor em azoto escapem à aplicação da directiva, pelo que as águas que para as mesmas drenam não serão designadas como zonas vulneráveis nos termos do artigo 3.°, n.° 2, da directiva e, consequentemente, não terão de ser objecto de um programa de acção em conformidade com o seu artigo 5.°

53 Por último, se é certo que foi reconhecido aos Estados-Membros um amplo poder de apreciação para a definição das águas a que se refere o artigo 3.°, n.° 1, da directiva, devido à complexidade das avaliações a que devem proceder neste contexto (v. acórdão de 29 de Abril de 1999, Standley e o., C-293/97, Colect., p. I-2603, n.os 37 e 39), não é menos verdade que, ao procederem a essa definição, são obrigados a respeitar os objectivos previstos pela directiva, ou seja, a redução da poluição das águas por nitratos de origem agrícola.

54 Desta forma, o exercício do referido poder de apreciação não pode levar, como no presente processo, a que escape do âmbito de aplicação da directiva uma parte importante das águas carregadas de azoto.

Quanto à não identificação das águas da baía do Sena à luz da directiva

Argumentos das partes

55 A Comissão afirma que, ao não identificar as águas da baía do Sena como eutrofizadas na acepção da directiva, a República Francesa violou o artigo 3.°, n.° 1, e o anexo I, A, ponto 3, da directiva.

56 A este respeito, a Comissão refere designadamente o sistema director de ordenamento e gestão das águas da bacia do Sena-Normandia nos termos do qual, em primeiro lugar, a proliferação do fitoplâncton tóxico *dinophysis* parece intensificar-se desde há vários anos entre Courseulles e Dieppe, e, em segundo lugar, o fornecimento de nutrientes através do Sena e dos cursos de água parecem desempenhar um papel preponderante no aparecimento do fenómeno.

57 Além disso, resulta de uma comunicação científica de 1996, intitulada «As concentrações em nitratos e fosfatos na baía do Sena. Futuro da poluição marítima», que é provável que o aumento das concentrações agrícolas contribua para o aumento das concentrações em azoto na baía do Sena, aumente aqui a produção primária e provoque a eutrofização.

58 Segundo a Comissão, a baía do Sena é abrangida pelo fenómeno de eutrofização da parte este do mar do Norte, do norte da França até à Noruega.

59 Por sua parte, o Governo francês afirma que as águas da baía do Sena não estão eutrofizadas na acepção da directiva.

60 Assim, no entender do mesmo governo, que remete para a definição de eutrofização constante do artigo 2.°, alínea i), da directiva, é incontestável que existe um «enriquecimento [...] em compostos de azoto» da baía do Sena. Que este seja suficientemente significativo para causar uma «aceleração do crescimento das algas e plantas superiores» é um pouco mais contestável, mas de modo algum foi demonstrado pela Comissão que o mesmo provoca a «perturbação [...] do equilíbrio dos organismos presentes na água» e a degradação «da qualidade das águas».

61 O Governo francês afirma que não existem na baía do Sena nem no baixo litoral normando fenómenos de macroalgas, marés verdes ou de anoxia por excesso de fitoplâncton. A baía do Sena caracteriza-se por fortes correntes de marés que impedem a taxa de oxigénio dissolvido de baixar fortemente nas águas do fundo da baía, pelo que não é perturbado o equilíbrio natural dos organismos marinhos. Quanto às aparições temporárias de microalgas de plâncton da classe das dinofícias, as mesmas não revestem uma dimensão suficiente para perturbar os organismos marinhos e são causadas mais pela estratificação vertical de determinadas águas costeiras do que pela evolução da quantidade de azoto na água.

62 Assim, o Governo francês considera que o simples facto de estarem inegavelmente presentes nitratos em quantidade suficiente na baía do Sena para aí alimentarem um hipotético fenómeno de eutrofização não basta para contrariar a sua conclusão de que essa zona não está eutrofizada na acepção da directiva.

63 Afirma ainda que a não identificação da baía do Sena não teve, em qualquer caso, impacto na etapa seguinte, ou seja, a designação das zonas vulneráveis, uma vez que praticamente todas as zonas que alimentam a bacia do Sena foram designadas como vulneráveis por outras razões.

Apreciação do Tribunal de Justiça

64 A este respeito, há desde logo que concluir que, nos articulados que apresentou ao Tribunal de Justiça, o Governo francês reconhece que existe, por um lado, um enriquecimento em compostos de azoto cuja origem agrícola não contesta e, por outro, uma aceleração do crescimento de algas e plantas superiores na bacia do Sena. Por outro lado, admite que não é de excluir que a persistência de determinados fenómenos que podem ser qualificados de perturbação do equilíbrio dos organismos presentes na água ou de degradação da qualidade da água permita considerar que a baía do Sena preenche determinados critérios de eutrofização.

65 Considera, contudo, que, tendo em conta os critérios objectivos e científicos relevantes, esta zona não deve ser identificada como eutrofizada na acepção da directiva.

66 Todavia, como resulta dos n.^{os} 45 a 54 do presente acórdão, a interpretação da noção de eutrofização feita pelas autoridades francesas e o método que adoptaram para identificar as águas poluídas são demasiado restritivos e, consequentemente, incompatíveis com a directiva.

67 Além disso, mesmo que o fenómeno da eutrofização não surja na própria baía do Sena, não é menos verdade que esta zona está abrangida pelo fenómeno de eutrofização do mar do Norte que, como resulta do quarto considerando da directiva, constitui uma zona que merece protecção especial.

68 Efectivamente, como resulta do parecer fundamentado, a eutrofização da parte este do mar do Norte, do norte da França até à Noruega, tem origem na descarga de nutrientes, designadamente azotados, por todas as drenagens que conduzem ao mar do Norte e à Mancha oriental. O Sena está por si só na origem de um fluxo anual de mais de 100 000 toneladas de azoto, dois terços do qual de origem agrícola, num fluxo total de 400 000 toneladas anuais que passam da Mancha para o mar do Norte.

69 No presente processo é pacífico que o teor em nitrato da água da bacia do Sena é elevado e que, nas águas salgadas do mar do Norte, o azoto é o factor limitativo mais importante no desenvolvimento de algas e plantas superiores.

70 Tendo em conta as considerações que antecedem, é de concluir que, ao não proceder de forma adequada à identificação das águas poluídas e, consequentemente, à designação das correspondentes zonas vulneráveis, em conformidade com o artigo 3.° e o anexo I da directiva, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva.

Quanto às despesas

71 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Francesa e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Nos termos do artigo 69.°, n.° 4, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, o Reino de Espanha, que interveio no processo, deve suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **Ao não proceder de forma adequada à identificação das águas poluídas e, consequentemente, à designação das correspondentes zonas vulneráveis, em conformidade com o artigo 3.° e o anexo I da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.**

2) **A República Francesa é condenada nas despesas.**

3) **O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.**

Macken Colneric Gulmann

Schintgen Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de Junho de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

F. Macken