CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER apresentadas em 23 de Outubro de 2003 [1]

1. Com a presente acção, a Comissão das Comunidades Europeias pretende obter a declaração de que a República Portuguesa não deu cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 76/160/ /CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares (a seguir «directiva») [2].

I — Quadro jurídico

2. Como fundamento da acção, a Comissão alega que a República Portuguesa violou várias disposições da directiva, na medida em que:

— não tomou as medidas necessárias para assegurar que a qualidade das águas balneares cumpra os valores fixados pelo artigo 3.º da directiva;

— não identificou todas as zonas balneares interiores existentes em Portugal e

— não respeitou a frequência mínima das amostragens.

3. Em conformidade com o seu primeiro considerando, a directiva visa proteger o ambiente e a saúde pública reduzindo a poluição das águas balneares e protegendo-as de uma degradação posterior.

4. Nos termos do artigo 1.º:

«1. A presente directiva é relativa à qualidade das águas balneares, com excepção de águas destinadas a usos terapêuticos e das águas de piscinas.

1 — Língua original: francês.

2 — JO 1976, L 31, p. 1; EE 15 F1 p. 133.

2. Na acepção da presente directiva, entende-se por:

a) 'Águas balneares' — as águas, no seu total ou em parte, doces, correntes ou estagnadas, assim como a água do mar nas quais o banho:

— é expressamente autorizado pelas autoridades competentes de cada Estado-Membro,

ou

— não é proibido e é habitualmente praticado por um número considerável de banhistas;

b) 'Zona balnear' o local onde se situam as águas balneares;

c) 'Época balnear' o período durante o qual se prevê uma afluência importante de banhistas, tendo em conta os usos locais, incluindo eventuais disposições locais respeitantes à prática de banhos, bem como as condições meteorológicas.»

5. A directiva contém em anexo um quadro do qual consta uma série de parâmetros microbiológicos e físico-químicos aplicáveis às águas balneares. Este quadro contém valores-guia e valores imperativos que os Estados-Membros devem observar para as suas águas balneares, em conformidade com os artigos 2.° e 3.° da directiva. O artigo 3.°, n.° 2, deste diploma enuncia que os valores que os Estados-Membros fixam para as suas águas balneares «não podem ser menos rigorosos que os indicados na coluna I do anexo», ou seja, os valores imperativos.

6. Segundo o artigo 4.°, n.° 1, da directiva, os Estados-Membros devem tomar as disposições necessárias «para que a qualidade das águas balneares satisfaça os valores-limite fixados nos termos do artigo 3.° no prazo de dez anos após a notificação da presente directiva». Nos termos do artigo 4.°, n.° 3, em casos excepcionais, os Estados-Membros podem prever derrogações relativamente a este prazo.

7. O respeito dos valores imperativos é verificado pelos Estados-Membros através de um processo de amostragem expressamente previsto nos artigos 5.° e 6.° da directiva. Nos termos do artigo 5.°, n.° 2, os desvios relativamente aos valores referidos no artigo 3.° não são tomados em consideração no caso de catástrofes naturais. A frequência das amostragens e os parâmetros

a ter em conta por esses Estados são fixados no anexo da directiva. Derrogações à conformidade desses parâmetros estão previstas em casos enunciados taxativamente no artigo 8.º da directiva. Os resultados das amostragens são enviados após cada época balnear à Comissão, que com base nesses resultados elabora um relatório de síntese [3].

8. O Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados [4] prevê uma derrogação relativamente à transposição e à aplicação da directiva. Por força do artigo 395.º deste acto, a República Portuguesa estava obrigada a proceder à transposição da directiva não a partir do dia da adesão, mas em 31 de Dezembro de 1992.

II — Fase pré-contenciosa

9. A Comissão, com base nos dados relativos à época balnear de 1995 que lhe foram transmitidos pela República Portuguesa, dirigiu a este Estado-Membro uma notificação de incumprimento com data de 21 de Outubro de 1996. A Comissão indicava que determinadas zonas balneares, por um lado, não cumpriam os valores imperativos da directiva e, por outro, não eram objecto de suficiente amostragem. Por último, a Comissão censurava a República Portuguesa por não ter correctamente identificado as zonas balneares interiores, na medida em que o seu número não coincidia com o das praias fluviais susceptíveis de beneficiar de fundos comunitários.

10. No ofício de resposta à notificação de incumprimento, a República Portuguesa reconheceu a existência de determinadas irregularidades face à directiva, indicando simultaneamente os programas de melhoramento para fazer face a essa situação.

11. Considerando que as medidas adoptadas eram insuficientes e que as autoridades portuguesas reconheceram a existência de não conformidade com a directiva, e isto seis anos após ter terminado o prazo concedido à República Portuguesa para a transposição da directiva, a Comissão dirigiu-lhe um parecer fundamentado em 11 de Dezembro de 1998.

12. Na resposta ao parecer fundamentado, as autoridades portuguesas reconheceram a existência de alguns problemas, mas referiram medidas tomadas para sanar essa situação. Em apoio da sua tese, as referidas

3 — Em conformidade com o artigo 13.º da directiva, na redacção dada pela Directiva 91/692/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1991, relativa à normalização e à racionalização dos relatórios sobre a aplicação de determinadas directivas respeitantes ao ambiente (JO L 377, p. 48). Esta directiva prevê que um relatório de síntese anual sobre as águas balneares é elaborado pela Comissão a partir dos elementos que os Estados-Membros lhe comunicaram.

4 — JO 1985, L 302, p. 23.

autoridades referiram-se ao relatório de síntese para o ano de 1999 [5], que revela melhorias significativas. Não tendo considerado satisfatória a resposta dada pelas autoridades portuguesas, a Comissão intentou a presente acção em 10 de Julho de 2001.

III — A acção

13. Na petição, a Comissão formula três acusações contra o Estado-Membro. Vamos examiná-las sucessivamente.

14. A Comissão considera que a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva, na medida em que:

— não respeitou as normas de qualidade fixadas pela directiva;

— não identificou suficientemente todas as zonas balneares e

— não respeitou a frequência mínima das amostragens.

A — *Quanto à acusação de não respeito das normas de qualidade fixadas pela directiva*

1. Argumentos das partes

15. A Comissão censura a República Portuguesa pela existência de um número significativo de zonas balneares cujas normas de qualidade não respeitam os valores imperativos previstos na directiva, o que é contrário ao artigo 4.°, n.° 1, da directiva, conjugado com o artigo 3.° da mesma.

16. No âmbito das fases pré-contenciosa e contenciosa, a Comissão baseia-se em dados relativos às épocas balneares de 1995 a 2000. Sustenta que os dados transmitidos pela República Portuguesa no quadro do relatório de síntese anual para o ano de 2000 revelam que ainda existe, relativamente a esta época balnear, uma taxa de não conformidade das normas de qualidade das zonas balneares portuguesas com os valores imperativos de 7,8%, para as zonas balneares litorais, e de 31%, para as zonas balneares fluviais [6].

5 — V. n.° 7 das presentes conclusões.

6 — V. petição (n.° 26).

17. A República Portuguesa lembra que a percentagem de não conformidade das zonas balneares interiores para a época balnear de 1998 não ascende a 79%, como é referido no relatório da Comissão, mas a 54% [7]. Esta diferença é devida a um erro na transmissão dos dados entre o Estado-Membro e os serviços da Comissão, o qual foi assinalado, mas não corrigido por esta última. A República Portuguesa acrescenta que existe uma melhoria significativa destes valores e da qualidade das águas balneares desde há vários anos, o que se deve à criação de programas nacionais.

2. Apreciação

18. Para apreciar a primeira acusação, importa examinar se, como sustenta a Comissão, o Estado-Membro não tornou todas as suas zonas balneares conformes às normas de qualidade previstas pela directiva.

19. Segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça decidiu que o artigo 4.º, n.º 1, da directiva impõe aos Estados-Membros a obrigação de atingir determinados resultados e não apenas a de empregar os meios necessários para que a qualidade das águas balneares respeite os valores imperativos da directiva. A directiva impõe assim uma obrigação de resultado e não permite que os Estados-Membros invoquem, exceptuadas as derrogações nela previstas, circunstâncias especiais para justificar o não respeito desta obrigação [8].

20. Como se sabe, a República Portuguesa devia dar cumprimento à directiva em 1 de Janeiro de 1993. Ora, o próprio Estado-Membro não contesta que, não obstante as melhorias alcançadas no decurso dos anos posteriores àquela data, as normas de qualidade das suas zonas balneares não estavam em conformidade com os valores constantes do anexo da directiva na época balnear de 1998.

21. Os argumentos das autoridades portuguesas, que sustentam, por um lado, que apesar da persistência de zonas não conformes se verifica uma melhoria dos resultados no decurso das épocas balneares e, por outro, que a dimensão da não conformidade é mais reduzida do que a Comissão indica, limitam-se quando muito a contestar o alcance do incumprimento censurado, mas não a procedência da acusação.

7 — V. contestação (p. 7).

8 — V. acórdãos de 14 de Julho de 1993, Comissão/Reino Unido (C-56/90, Colect., p. I-4109, n.os 42 a 44); de 12 de Fevereiro de 1998, Comissão/Espanha (C-92/96, Colect., p. I-505, n.os 27 e segs.); de 8 de Junho de 1999, Comissão/Alemanha (C-198/97, Colect., p. I-3257, n.º 35), e de 25 de Maio de 2000, Comissão/Bélgica (C-307/98, Colect., p. I-3933, n.º 48).

22. Além disso, nenhuma das derrogações previstas na directiva é invocada para justificar o incumprimento imputado. A dificuldade de dar cumprimento às exigências da directiva, nomeadamente no que respeita à qualidade das zonas balneares interiores, não se inclui em nenhuma das derrogações previstas na directiva.

23. Tais afirmações demonstram, portanto, que o Estado-Membro reconhece a situação de infracção ainda existente em 1998, o que permite afirmar que a Comissão satisfez a obrigação que aqui lhe incumbia de demonstrar a realidade da situação alegada, contrariamente às afirmações da República Portuguesa [9].

24. Assim, consideramos que, ao não adoptar todas as medidas necessárias para assegurar a conformidade das normas de qualidade das suas águas balneares com os valores imperativos impostos pela directiva, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.° 1, da directiva, conjugado com o artigo 3.° da mesma.

B — *Quanto à acusação de insuficiência de identificação de todas as zonas balneares interiores*

1. Argumentos das partes

25. A Comissão sustenta que as autoridades portuguesas não identificaram todas as zonas balneares interiores em conformidade com o artigo 1.°, n.° 2, da directiva, não tendo assim dado cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.° 1, da mesma [10]. A Comissão refere que ao longo da fase pré-contenciosa convidou as autoridades portuguesas a explicarem a diferença existente entre o número de zonas balneares interiores identificadas e o número, mais elevado, de praias fluviais constantes do programa operacional apresentado aos seus serviços pela República Portuguesa para a obtenção de um financiamento comunitário.

26. Como tal, na notificação de incumprimento [11], a Comissão precisou que, no final de 1995, existiam 26 zonas balneares interiores identificadas pelas autoridades portuguesas no seu relatório para a época balnear. Ora, na mesma data, no âmbito do programa de valorização das praias fluviais, a República Portuguesa seleccionou 91 projectos que

9 — V., nomeadamente, acórdãos de 25 de Novembro de 1999, Comissão/França (C-96/98, Colect., p. I-8531, n.° 36), e de 15 de Março de 2001, Comissão/França (C-147/00, Colect., p. I-2387, n.° 27).

10 — V. petição (n.° 27).

11 — V. n.° 4.

beneficiaram de fundos comunitários. Segundo a Comissão, a não concordância entre o número de zonas balneares interiores identificadas e o número de praias fluviais permite demonstrar a existência de um incumprimento da directiva. Com efeito, a Comissão assinala que a República Portuguesa reconhece que as praias fluviais estão sujeitas às exigências da directiva. Essas praias devem portanto ser identificadas em conformidade com a mesma.

27. As autoridades portuguesas afirmam que o diploma de transposição da directiva prevê zonas balneares classificadas onde a prática balnear é expressamente autorizada quando a qualidade da água não apresenta qualquer risco para a saúde pública. Estas zonas são objecto do relatório anual enviado à Comissão. Além disso, este diploma prevê zonas não classificadas como águas balneares, mas que são frequentadas por um número considerável de banhistas e que, com base em resultados positivos durante uma época, serão objecto de classificação [12]. Se as normas de qualidade verificadas não estão em conformidade com os valores da directiva, a prática balnear é expressamente proibida. Estas zonas não constam do relatório anual.

28. Assim, segundo as autoridades portuguesas, a República Portuguesa procede ao controlo sanitário de todas as águas, incluindo as praias fluviais, que são frequentadas por um número considerável de banhistas, não devendo este critério ser objecto de uma aplicação rígida. A aplicação da directiva pressupõe uma margem de discricionariedade dos Estados-Membros quanto à classificação das águas como balneares [13]. Ora, segundo a República Portuguesa, a classificação das águas como águas balneares equivale a uma autorização expressa por parte das autoridades nacionais, ou mesmo a um incentivo à prática balnear.

2. Apreciação

29. Para apreciar a segunda acusação da Comissão, relativa à não identificação de todas as zonas balneares interiores, há em primeiro lugar que ver o que se deve entender por zonas balneares interiores na acepção da directiva. Veremos depois que algumas dessas zonas não são identificadas pela República Portuguesa, embora estejam abrangidas pela directiva. Com efeito, o Estado-Membro acrescenta uma condição não prevista na directiva em relação à identificação das zonas balneares, limitando desse modo a aplicação da mesma.

30. A título preliminar, importa recordar que segundo o artigo 1.°, n.° 2, da directiva uma zona balnear é o local onde se situam as águas balneares. Para receber a qualificação de «águas balneares», devem ser preenchidas

12 — V. tréplica (n.° 5).

13 — V. tréplica (n.° 9).

duas condições cumulativas. Devemos, em primeiro lugar, estar perante águas, no seu total ou em parte, doces, correntes ou estagnadas, assim como a água do mar, com excepção, segundo o artigo 1.º, n.º 1, da directiva, de águas destinadas a usos terapêuticos e das águas de piscinas. Em segundo lugar, nestas águas, o banho ou é expressamente autorizado pelas autoridades competentes de cada Estado-Membro ou não é proibido e é habitualmente praticado por um número considerável de banhistas.

31. A identificação das zonas balneares pelos Estados-Membros é necessária pois a directiva prevê que as normas de qualidade de *todas* [14] as zonas balneares ou de cada Estado-Membro devem respeitar os valores-limite obrigatórios contidos no seu anexo. Os termos da definição de águas balneares são claros e precisos. Apenas a alternativa do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), segundo travessão, a prática por um *número considerável* de banhistas, dá lugar a uma margem de discricionariedade dos Estados-Membros. No diploma nacional de transposição, a República Portuguesa interpretou a expressão «um número considerável» como correspondendo a *aproximadamente 100 banhistas/dia* [15]. A expressão *aproximadamente* acentua uma utilização flexível deste conceito pelo Estado-Membro e a Comissão não contesta a interpretação pelo direito nacional do conceito utilizado na directiva [16].

32. De igual modo, nos termos da directiva, os Estados-Membros comunicam um relatório anual com os resultados das amostragens à Comissão, que estabelece, a partir desses resultados e do seu controlo, um relatório de síntese anual. Ao não identificar e ao não proceder à amostragem de algumas das suas zonas balneares, o Estado-Membro subtrai-as ao controlo da Comissão.

33. O Tribunal de Justiça já decidiu que o conceito de «águas balneares» deve ser interpretado à luz da finalidade da directiva, expressa nos seus dois primeiros considerandos, nos termos dos quais «a protecção do ambiente e da saúde pública torna necessárias a redução da poluição das águas balneares e a sua protecção contra uma degradação posterior» e «a realização, no âmbito do funcionamento do mercado comum, dos objectivos da Comunidade nos domínios da melhoria das condições de vida, de um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no conjunto da Comunidade e de uma expansão contínua e equilibrada, torna necessário um controlo das águas balneares» [17].

34. Estes objectivos não seriam atingidos se as praias fluviais onde a prática balnear não é expressamente autorizada, mas também não

14 — Sublinhado nosso, artigo 3.º, n.º 1, da directiva.

15 — V. contestação, p. 13.

16 — *Idem.*

17 — V. acórdão Comissão/Reino Unido (já referido, n.os 33 e segs.).

é proibida pelas autoridades portuguesas, e onde a prática balnear existe, não estivessem identificadas como zonas balneares em conformidade com a directiva estando desse modo subtraídas ao controlo da Comissão.

35. Pensamos que existem em Portugal praias fluviais não identificadas como zonas balneares interiores que deveriam, contudo, ser igualmente abrangidas pela directiva.

36. Segundo as explicações das autoridades portuguesas, a legislação portuguesa distingue entre zonas balneares classificadas e zonas não classificadas [18]. As zonas classificadas aparecem no relatório anual enviado à Comissão e o seu controlo não coloca problemas. Situação diferente é a das zonas não classificadas que não aparecem no referido relatório a menos que sejam frequentadas por um número considerável de banhistas e que obtenham durante uma época balnear resultados conformes às normas de qualidade previstas na directiva.

37. Parece-nos que é útil analisar se as praias fluviais que as autoridades portuguesas qualificam de não classificadas se incluem no âmbito da definição das zonas balneares prevista no artigo 1.º, n.º 2, da directiva. Nos termos da primeira parte da definição, trata-se de águas correntes nas quais o banho não é proibido pelas autoridades nacionais e é habitualmente praticado por um número considerável de banhistas, como prevê o referido artigo 1.º, n.º 2, alínea a), segundo travessão.

38. Em nossa opinião, as autoridades portuguesas introduzem um novo critério, não previsto na directiva para a identificação das zonas balneares, o da conformidade dos resultados durante uma época com as normas da directiva, pelo que enquadram mais restritivamente a aplicação da directiva. Tal situação é contrária às obrigações da República Portuguesa face à directiva, na medida em que põe em causa o seu efeito útil [19].

39. Em conformidade com os termos da directiva e com a sua finalidade, as águas utilizadas na prática balnear não foram sujeitas à obrigação, prevista na directiva, de cumprirem durante um ano os valores-limite obrigatórios para poderem ser classificadas como zonas balneares. Com efeito, de acordo com tal exigência, a identificação, na acepção da directiva, de determinadas águas

18 — V. n.º 27 das presentes conclusões.

19 — V., nomeadamente, quanto à obrigação de o Estado-Membro respeitar o efeito útil de uma directiva, acórdãos de 8 de Abril de 1976, Royer (48/75, Colect., p. 221, n.º 73); de 22 de Setembro de 1983, Auer (271/82, Recueil, p. 2727, n.º 19); de 5 de Maio de 1994, Habermann-Beltermann (C-421/92, Colect., p. I-1657, n.º 24), e de 12 de Junho de 2003, Comissão/França (C-130/01, ainda não publicado na Colectânea, n.º 65).

como zonas balneares só se faria se obtivessem resultados positivos durante uma época.

40. Ora, pelo simples facto de estas praias fluviais cumprirem as condições da definição prevista pela directiva, a República Portuguesa deve identificá-las como zonas balneares e nelas fazer respeitar os valores-limite obrigatórios, sem esperar que passe um ano, ou mesmo vários, para que obtenha resultados positivos durante toda uma época.

41. As praias fluviais, frequentadas por um número considerável de banhistas por dia, são assim por definição águas balneares na acepção do artigo 1.º da directiva e, ao não lhes aplicar as obrigações daí resultantes, a República Portuguesa não cumpriu as suas obrigações.

42. Assim, ao sujeitar a identificação das zonas balneares à condição de os resultados das colheitas serem conformes durante uma época aos valores da directiva relativamente às praias fluviais onde a prática balnear não é proibida e que são habitualmente frequentadas por um número considerável de banhistas, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 1, da directiva, conjugado com o artigo 1.º, n.º 2, da mesma. A acusação examinada deve, por conseguinte, ser acolhida.

C — Quanto à acusação de não respeito da frequência mínima das amostragens prevista pela directiva

1. Argumentos das partes

43. Na petição, a Comissão declara que a República Portuguesa não respeitou a frequência mínima das amostragens prevista no artigo 6.º, n.os 1 e 2, da directiva. É verdade que a Comissão sustenta que em relação às zonas balneares identificadas a amostragem é de 100%. No entanto, como a identificação das zonas balneares não está completamente realizada, daí resulta que esta frequência não foi respeitada em relação às zonas balneares não identificadas [20].

44. As autoridades portuguesas sustentam que se trata de uma nova acusação da Comissão que não consta do parecer fundamentado. Por esta razão, não tiveram a possibilidade de se defender na fase pré-contenciosa [21]. Invocam em apoio da sua posição a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual os fundamentos suscitados no parecer fundamentado e na petição devem ser idênticos, sob pena de inadmissibilidade da acusação [22].

20 — V. petição (n.º 29).

21 — V. contestação (n.º 12).

22 — V. acórdão de 6 de Abril de 2000, Comissão/França (C-256/98, Colect., p. I-2487, n.os 30 e 31).

45. A Comissão responde, na réplica, que a acusação de não respeito da frequência mínima das amostragens está presente quer na notificação de incumprimento quer no parecer fundamentado, ou seja, desde o início da acção por incumprimento contra o Estado-Membro. Segundo a Comissão, o objecto do litígio não foi alterado e rejeita, por conseguinte, a acusação baseada na violação do direito de defesa.

2. Apreciação

46. A apreciação da terceira acusação coloca a questão prévia de saber se a Comissão respeitou a regra da identidade do objecto do litígio nas diferentes fases da acção.

47. De acordo com uma jurisprudência assente, o Tribunal de Justiça considera que a fase pré-contenciosa tem por objectivo dar ao Estado-Membro em causa a possibilidade de dar cumprimento às obrigações decorrentes do direito comunitário e apresentar utilmente os seus fundamentos de defesa a respeito das acusações formuladas pela Comissão [23]. Em consequência, o objecto do litígio está delimitado pela fase pré-contenciosa e não pode ser alargado na fase da petição. O alargamento do objecto do litígio na fase da petição prejudicaria o direito de defesa do Estado-Membro, razão pela qual a acção só se pode basear nas acusações formuladas na fase pré-contenciosa [24].

48. Recorde-se que a identidade do objecto das acusações ao longo da acção é necessária para garantir o respeito do contraditório, permitindo assim que o Estado-Membro possa assegurar a sua defesa. Como precisado pelo Tribunal de Justiça, o facto de cumprir esta finalidade constitui «uma garantia essencial querida pelo Tratado, e o respeito dessa garantia é uma formalidade substancial da regularidade do processo destinado a verificar um incumprimento de um Estado-Membro» [25].

49. No entanto, o Tribunal de Justiça atenuou esta exigência indicando que ela «não pode ir ao ponto de impor em todos os casos uma coincidência perfeita entre o enunciado das acusações na [notificação de incumprimento], a parte decisória do parecer fundamentado e os pedidos formulados na petição, sempre que o objecto do litígio não tenha sido alargado ou alterado, mas, pelo contrário, simplesmente restringido» [26].

23 — V., nomeadamente, acórdãos de 10 de Maio de 2001, Comissão/Países Baixos (C-152/98, Colect., p. I-3463, n.º 23), e de 15 de Janeiro de 2002, Comissão/Itália (C-439/99, Colect., p. I-305, n.º 10).

24 — V. acórdãos de 11 de Julho de 1984, Comissão/Itália (51/83, Recueil, p. 2793, n.º 4); de 11 de Junho de 1998, Comissão/Luxemburgo (C-206/96, Colect., p. I-3401, n.º 13); de 22 de Abril de 1999, Comissão/Reino Unido (C-340/96, Colect., p. I-2023, n.º 36), e de 21 de Setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, Colect., p. I-5901, n.º 51).

25 — V. acórdão de 8 de Fevereiro de 1983, Comissão/Reino Unido (124/81, Recueil, p. 203, n.º 6).

26 — V. acórdão de 29 de Setembro de 1998, Comissão/Alemanha (C-191/95, Colect., p. I-5449, n.º 56).

50. No caso em análise, não se pode censurar a Comissão por não ter alargado o objecto do litígio na petição em relação ao objecto da fase pré-contenciosa.

51. É certo que as considerações relativas a esta acusação comportam alguns cambiantes nas diferentes etapas das fases pré-contenciosa e contenciosa. Na notificação de incumprimento e no parecer fundamentado, a Comissão refere-se à não conformidade da frequência mínima das amostragens nas zonas balneares identificadas [27]. Posteriormente, afirma que o incumprimento da obrigação de amostragem se refere às praias fluviais que não foram identificadas como águas balneares interiores [28].

52. Pensamos, contudo, que este pormenor não produz qualquer alteração de fundo. Assim, o objecto do litígio não é alterado e o direito de defesa é respeitado.

53. Com efeito, a acusação de não respeito da frequência mínima das amostragens está intrinsecamente ligada à acusação anterior formulada pela Comissão, assente na insuficiência de identificação de todas as zonas balneares. Na referida acusação, a Comissão censurava o Estado-Membro por não ter aplicado a directiva e as obrigações nela previstas no que respeita a algumas das suas zonas balneares, como a de não ter efectuado as amostragens exigidas e enquadradas pela directiva.

54. Nos termos do artigo 6.º da directiva, a obrigação de efectuar amostragens é o instrumento que permite controlar e assegurar a qualidade das águas balneares à luz das normas de qualidade previstas no anexo da directiva. Esta obrigação é absoluta e, segundo a directiva, não sofre derrogações. Todos os Estados-Membros devem, portanto, cumprir a referida obrigação em relação a todas as suas águas balneares.

55. Assim, se um Estado-Membro não identificou algumas das suas águas como águas balneares, em conformidade com a directiva, é de presumir que o Estado-Membro também não efectuou as amostragens nela previstas. No caso em apreço, as águas balneares não identificadas pela República Portuguesa, em relação às quais o Estado-Membro não aplica a directiva, também não são objecto de amostragem.

56. A acusação de não respeito da frequência mínima das amostragens nas zonas balneares não identificadas é a consequência lógica e automática da acusação precedente da Comissão, segundo a qual o Estado-Membro não identificou zonas balneares em conformidade com a directiva e não lhes aplicou, portanto, as obrigações nela previstas.

27 — V. petição (anexo 1, notificação de incumprimento, n.º 2).
28 — V. petição (n.º 29).

57. No caso em apreço, não existem consequências em relação ao respeito do direito de defesa. Com efeito, o Estado-Membro teve a ocasião, por um lado, de se defender ao longo das fases pré-contenciosa e contenciosa em relação ao respeito das obrigações da directiva, como a obrigação de efectuar amostragens nas zonas balneares não identificadas, no âmbito do incumprimento censurado ao Estado-Membro pela não identificação das suas zonas balneares. Entendemos, por isso, que as exigências de garantias processuais, nomeadamente a identidade do objecto do litígio e o direito de defesa, foram cumpridas no caso em apreço.

58. A acusação da Comissão é admissível; na ausência de justificações a este respeito pelo Estado-Membro, deve ser acolhida.

IV — **Conclusão**

59. À luz das observações antecedentes, propomos ao Tribunal de Justiça que decida da seguinte maneira:

«1) Ao não adoptar todas as disposições necessárias para que a qualidade das águas balneares seja conforme aos valores previstos no artigo 3.º da Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares; ao não identificar todas as zonas balneares interiores e ao não respeitar a frequência mínima das amostragens, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 1, desta directiva, conjugado com as disposições do artigo 3.º, do anexo e do artigo 1.º, n.º 2, assim como por força do artigo 6.º, n.os 1 e 2, da mesma directiva.

2) A República Portuguesa é condenada nas despesas.»