ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
12 de Dezembro de 1996 *

No processo C-298/95,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Götz zur Hausen, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Federal da Alemanha, representada por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e Bernd Kloke, Oberregierungsrat no mesmo ministério, na qualidade de agente, D-53107 Bona,

demandada,

que tem por objecto fazer declarar que, ao não adoptar, nos prazos estabelecidos, todas as medidas necessárias para dar cumprimento aos artigos 3.° e 5.° da Directiva 78/659/CEE do Conselho, de 18 de Julho de 1978, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes (JO L 222, p. 1; EE 15 F2 p. 111), e aos artigos 3.° e 5.° da Directiva 79/923/CEE do Conselho, de 30 de Outubro de 1979, relativa à qualidade exigida das águas conquícolas (JO L 281, p. 47; EE 15 F2 p. 156), a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE,

* [illegible]

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida (relator), presidente de secção, L. Sevón, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet e P. Jann, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Outubro de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 15 de Setembro de 1995, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CE, uma acção que tem por objecto fazer declarar que, ao não adoptar, nos prazos estabelecidos, todas as medidas necessárias para dar cumprimento aos artigos 3.° e 5.° da Directiva 78/659/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1978, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes (JO L 222, p. 1; EE 15 F2 p. 111), e aos artigos 3.° e 5.° da Directiva 79/923/CEE do Conselho, de 30 de Outubro de 1979, relativa à qualidade exigida das águas conquícolas (JO L 281, p. 47; EE 15 F2 p. 156), a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.

2 A Directiva 78/659 tem por fim proteger ou melhorar a qualidade das águas doces correntes ou estagnadas onde vivem ou poderiam viver, se a poluição fosse reduzida ou eliminada, os peixes de determinadas espécies.

3 De acordo com o seu artigo 1.°, n.° 1, a Directiva 78/659 aplica-se às águas que os Estados-Membros designaram como necessitando dessa protecção ou melhoria. O artigo 4.°, n.° 1, estabelece que os Estados-Membros procedem a uma primeira designação das águas salmonícolas e das águas ciprinícolas no prazo de dois anos a contar da notificação da Directiva 78/659. Além disso, em conformidade com o artigo 3.°, os Estados-Membros fixarão, para as águas designadas, valores para os parâmetros físico-químicos indicados no anexo I, que não deverão ser menos rigorosos do que os que figuram na coluna I («imperativo») do referido anexo, e esforçar-se-ão por respeitar os valores que figuram na coluna G («guia») desse mesmo anexo. Incumbe igualmente aos Estados-Membros, por força do artigo 5.°, adoptar programas com vista a reduzir a poluição e a assegurar que, no prazo de cinco anos a contar da sua designação, as águas designadas estejam em conformidade com os valores que esses Estados tenham fixado para os parâmetros. Por último, a Directiva 78/658 determina, nos seus artigos 6.° e 7.°, a frequência das amostragens, o lugar da sua colheita e os métodos de análise a utilizar para avaliar da conformidade das águas designadas com os referidos parâmetros.

4 Nos termos do artigo 17.° da Directiva 78/659, os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à directiva no prazo de dois anos a contar da sua notificação, disso informando imediatamente a Comissão. Tendo a Directiva 78/569 sido notificada em 20 de Julho de 1978, o referido prazo expirou em 20 de Julho de 1980.

5 A Directiva 79/923 tem como objectivo, em conformidade com o seu artigo 1.°, a protecção ou a melhoria da qualidade das águas do litoral e das águas salobras a fim de permitir a vida e o crescimento de moluscos e contribuir, assim, para boa qualidade dos moluscos testáceos, que podem ser directamente consumidos pelo homem.

6 Os artigos 3.° a 5.° da Directiva 79/923 transpõem para o domínio das águas conquícolas, *mutatis mutandis*, o disposto nos artigos 3.° a 5.° da Directiva 78/659 supra-referidos, com excepção do n.° 3 do artigo 3.°, relativo às descargas de certas substâncias no meio aquático, e do artigo 5.° que dá aos Estados-Membros um prazo de seis anos, em vez de cinco, para que as águas designadas respeitem os valores fixados pelos Estados-Membros para os parâmetros indicados no anexo da Directiva 79/923.

7 Nos termos do artigo 15.°, os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à aplicação da Directiva 79/923, no prazo de dois anos após a data da sua notificação, disso informando imediatamente a Comissão. Tendo esta directiva sido notificada em 5 de Novembro de 1979, o referido prazo expirou em 5 de Novembro de 1981.

8 Entendendo que as informações de que dispunha não demonstravam que a República Federal da Alemanha tivesse tomado todas as medidas necessárias para a transposição dos artigos 3.°, 4.°, 5.° e 7.°, n.° 1, da Directiva 78/659, bem como dos artigos 3.°, 4.° e 5.° da Directiva 79/923, a Comissão, em 21 de Abril de 1992, notificou o Governo alemão para lhe apresentar as suas observações no prazo de dois meses.

9 Por carta de 9 de Setembro de 1992, o Governo alemão contestou a necessidade de transpor as directivas através de disposições legislativas formais, bem como a obrigação de adoptar programas específicos para a protecção das águas em causa. Além disso, exigiu um prazo suplementar para a designação das águas e forneceu elementos complementares a propósito das amostragens previstas pela Directiva 78/659.

10 Considerando que essas explicações não modificavam a sua posição quanto aos alegados incumprimentos, a Comissão, em 13 de Janeiro de 1994, enviou ao Governo alemão um parecer fundamentado, convidando-o a tomar, no prazo de dois meses, todas as medidas necessárias para dar cumprimento aos artigos 3.°, 4.°, 5.° e 7.°, n.° 1, da Directiva 78/659, bem como dos artigos 3.°, 4.° e 5.° da Directiva 79/923.

11 Por carta de 3 de Maio de 1994, o Governo alemão reconheceu a necessidade de transpor os artigos 3.° e 4.° das directivas através de normas legais imperativas e notificou as medidas de transposição e de designação das águas piscícolas tomadas por alguns Länder, bem como uma série de dados relativos às amostragens. Todavia, o Governo alemão insistiu em considerar que a adopção de programas específicos em aplicação do artigo 5.° das duas directivas não era necessária.

12 Tendo abandonado as acusações respeitantes à violação do artigo 4.° das Directivas 78/659 e 79/923 e do artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 78/659, a Comissão considerou continuar a não dispor de informações que lhe permitissem concluir que a República Federal da Alemanha tinha tomado as medidas necessárias à transposição dos artigos 3.° e 5.° das Directivas 78/659 e 79/923. Foi nestas condições que a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto ao artigo 3.° das Directivas 78/659 e 79/923

13 A República Federal da Alemanha não contesta o facto de a transposição do artigo 3.° das Directivas 78/659 e 79/923, que incumbe aos Länder em conformidade com a repartição nacional das competências, ainda não ter sido efectuada na Alemanha através de disposições jurídicas imperativas. Todavia, alega que essa transposição está em curso. A habilitação pelo poder legislativo, necessária para que o executivo dos Länder possa adoptar os regulamentos de transposição, já foi conferida em seis dos dezasseis Länder. Foi igualmente elaborado um projecto de regulamento-tipo de transposição da Directiva 78/659 a adoptar pelos Länder.

14 A República Federal da Alemanha rejeita, além disso, a afirmação da Comissão de que a inobservância das medidas impostas pelas Directivas 78/659 e 79/923 podia pôr em perigo a saúde das pessoas. Esse perigo não existe na Alemanha, na medida em que, no regulamento de 1 de Setembro de 1994, adoptado com base no Lebensmittel-und Bedarfsgegenständegesetz (lei alemã relativa aos alimentos e às

provisões), na sua versão de 8 de Julho de 1993, foram fixados valores-limite para os resíduos autorizados, através dos quais se determina se os peixes provenientes de cursos de água são, ou não, próprios para consumo.

15 Como a Comissão sublinha, um dos objectivos das directivas em causa é proteger a saúde humana, velando pela qualidade das águas onde vivem, ou poderiam viver, peixes próprios para consumo humano, como salmão, trutas, lúcios ou enguias, citados no artigo 1.°, n.° 4, da Directiva 78/659, ou ainda moluscos testáceos «que podem ser directamente consumidos pelo homem», segundo os próprios termos do artigo 1.° da Directiva 79/923.

16 Nestas condições, é particularmente importante que as directivas sejam transpostas através de medidas cujo carácter obrigatório seja incontestável. Com efeito, em todos os casos em que a inobservância das medidas impostas por uma directiva seja susceptível de pôr em perigo a saúde das pessoas, estas devem poder invocar regras imperativas a fim de poderem exercer os respectivos direitos (v., neste sentido, acórdãos de 30 de Maio de 1991, Comissão/Alemanha, C-361/88, Colect., p. I-2567, n.° 16, e Comissão/Alemanha, C-59/89, Colect., p. I-2607, n.° 19, bem como de 17 de Outubro de 1991, Comissão/Alemanha, C-58/89, Colect., p. I-4983, n.° 14).

17 No caso em apreço, embora os resíduos autorizados nos alimentos estejam, nos termos de outras normas legais nacionais, sujeitos a valores-limite, a República Federal da Alemanha não demonstrou que o consumo de peixes ou moluscos não apresenta, em caso de inobservância das medidas impostas pelas Directivas 78/659 e 79/923, qualquer perigo para a saúde humana.

18 De qualquer modo, quanto às dificuldades processuais invocadas pelo Governo alemão para justificar o atraso ocorrido na transposição das Directivas 78/659 e 79/923, basta recordar que, como o Tribunal de Justiça tem repetidamente considerado, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o incumprimento de obrigações e prazos previstos numa directiva (v., designadamente, acórdãos de 6 de Abril de 1995,

Comissão/Espanha, C-147/94, Colect., p. I-1015, n.° 5; de 6 de Julho de 1995, Comissão/Grécia, C-259/94, Colect., p. I-1947, n.° 5, e de 2 de Maio de 1996, Comissão/Alemanha, C-253/95, Colect., p. I-2423, n.° 12).

19 Em consequência, cabe declarar que, ao não adoptar, nos prazos estabelecidos, todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao artigo 3.° das Directivas 78/659 e 79/923, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

Quanto ao artigo 5.° das Directivas 78/659 e 79/923

20 Relativamente à Directiva 78/659, o Governo alemão alega que os programas de acções existentes nos Länder desde meados dos anos 50 com vista à redução da poluição das águas constituem programas de saneamento que melhoram a qualidade das águas e podem, portanto, ser considerados conformes ao artigo 5.° da Directiva 78/659. Segundo o Governo alemão, a protecção da qualidade das águas doces que permite a vida dos peixes não pode ser considerada isoladamente, antes se inscrevendo no objectivo global de protecção da qualidade do conjunto das águas, prosseguido na Alemanha através do estabelecimento, de forma preventiva e generalizada, de normas federais mínimas que visam reduzir a poluição das águas pelas águas residuais. O Governo alemão acrescenta que, ao longo das duas últimas décadas, os Länder deram execução a essas normas através da adopção de programas de acções dotados de meios importantes, que foram particularmente eficazes, como testemunha uma melhoria significativa da qualidade das águas doces na Alemanha entre 1976 e 1990, designadamente daquelas a que se refere a Directiva 78/659.

21 Quanto à Directiva 79/923, o Governo Federal considera que a adopção de programas específicos para reduzir a poluição também não é necessária na medida em que os controlos regularmente efectuados nas cinco zonas que necessitam de uma protecção para as águas conquícolas, situadas ao longo do mar do Norte, demons-

tram que os parâmetros da directiva são respeitados e que não existe qualquer necessidade de tratamento. Todavia, para os Länder que dispõem de águas conquícolas, está prevista, ou foi mesmo iniciada, uma correcta transposição.

22 Importa observar, antes de mais, que o artigo 5.° das Directivas 78/659 e 79/923 enuncia a obrigação, para os Estados-Membros, de adoptarem programas com vista a reduzir a poluição e a assegurar que as águas designadas respeitem, num prazo, respectivamente, de cinco e seis anos a contar da sua designação, os valores fixados para os parâmetros indicados no anexo e com as observações que figuram nas colunas G e I do referido anexo.

23 Ora, como o advogado-geral sublinhou no ponto 17 das suas conclusões, as Directivas 78/659 e 79/923 contêm, nos respectivos anexos, quatorze e doze parâmetros físico-químicos exactos para os quais os Estados-Membros devem fixar os valores. Além disso, o artigo 6.° das referidas directivas determina, para efeitos da aplicação do artigo 5.°, as percentagens de amostras que devem respeitar esses valores a fim de que as águas designadas possam ser consideradas em conformidade com o disposto nas directivas.

24 Da letra do artigo 5.° das Directivas 78/659 e 79/923, bem como do minucioso dispositivo de controlo da qualidade das águas definido por essas directivas, resulta claramente que os Estados-Membros têm a obrigação de adoptar programas específicos para reduzir a poluição das águas doces e das águas conquícolas, respectivamente, em cinco e seis anos.

25 Relativamente à Directiva 78/659, a existência de programas gerais de tratamento das águas, como os invocados pelo Governo alemão, não pode, portanto, ser considerada uma transposição suficiente do artigo 5.°

26 Além disso, cabe sublinhar que o objectivo de redução da poluição das águas pelas águas residuais prosseguido por esses programas gerais não corresponde necessariamente ao objectivo mais específico da Directiva 78/659, que é melhorar a qualidade das águas doces para as tornar aptas à vida dos peixes.

27 Quanto à Directiva 79/923, a conformidade das águas conquícolas às exigências da directiva, alegada pelo Governo alemão, também não o pode dispensar da obrigação de adoptar programas específicos, em conformidade com o artigo 5.° dessa directiva.

28 A este respeito, cabe sublinhar que os resultados comunicados pelo Governo alemão dizem apenas respeito a colheitas efectuadas no Land da Baixa Saxónia em 1991 e não são, de forma alguma, comprovativos da conformidade das águas conquícolas situadas nos Länder em causa com as exigências da Directiva 79/923.

29 De qualquer modo, a conformidade das colheitas efectuadas num único Land, num momento determinado, com as exigências da Directiva 79/923, não isentam um Estado-Membro da obrigação de adoptar, em conformidade com o artigo 5.° da referida directiva, programas específicos aplicáveis a todas as águas conquícolas designadas para reduzir a sua poluição em seis anos.

30 Em consequência, cabe declarar que, ao não adoptar, nos prazos estabelecidos, todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao artigo 5.° das Directivas 78/659 e 79/923, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

Quanto às despesas

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

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **Ao não adoptar, nos prazos estabelecidos, todas as medidas necessárias para dar cumprimento aos artigos 3.° e 5.° da Directiva 78/659/CEE do Conselho, de 18 de Julho de 1978, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes, e aos artigos 3.° e 5.° da Directiva 79/923/CEE do Conselho, de 30 de Outubro de 1979, relativa à qualidade exigida das águas conquícolas, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.**

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

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Puissochet Jann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Dezembro de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J. C. Moitinho de Almeida