ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
4 de Dezembro de 1997 *

No processo C-225/96,

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por Antonio Aresu e, em seguida, por Paolo Stancanelli, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Italiana, representada pelo professor Umberto Leanza, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Itália, 5, rue Marie-Adélaïde,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que,

— ao não designar as águas que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de permitir a vida e o crescimento dos moluscos, em conformidade com o artigo 4.° 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), e/ou ao não comunicar essa designação à Comissão, nos termos do artigo 13.° da Directiva 79/923,

* Língua do processo: italiano.

— ao não estabelecer programas com vista a reduzir a poluição, em conformidade com o artigo 5.° da Directiva 79/923, e

— ao não fixar valores para os parâmetros indicados nos pontos 8 e 9 do anexo da Directiva 79/923, salvo para o mercúrio e o chumbo, nos termos do artigo 3.° da Directiva 79/923,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, J. C. Moitinho de Almeida (relator), 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 25 de Setembro de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de Junho de 1996, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE, uma acção destinada a obter a declaração de que,

— ao não designar as águas que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de permitir a vida e o crescimento dos moluscos, em conformidade com o artigo 4.° 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 seguir «directiva»), e/ou ao não lhe comunicar essa designação, nos termos do artigo 13.° da directiva,

— ao não estabelecer programas com vista a reduzir a poluição, em conformidade com o artigo 5.° da directiva, e

— ao não fixar valores para os parâmetros indicados nos pontos 8 e 9 do anexo da directiva, salvo para o mercúrio e o chumbo, nos termos do artigo 3.° da directiva,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.

2 Resulta dos primeiro e segundo considerandos da directiva que a mesma se destina a proteger as águas contra a poluição, incluindo as águas conquícolas, e a salvaguardar determinadas populações conquícolas das diversas consequências nefastas resultantes da descarga de substâncias poluentes nas águas do mar.

3 Nos termos do artigo 1.°, a directiva «... diz respeito à qualidade das águas conquícolas e é aplicável às águas do litoral e às águas salobras que tenham sido consideradas pelos Estados-Membros como águas que necessitam ser protegidas ou melhoradas a fim de permitir a vida e o crescimento de moluscos...».

4 Segundo o disposto no artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva, os Estados-Membros procederão a uma primeira designação das águas conquícolas, no prazo de dois anos após a notificação desta última, e poderão efectuar, posteriormente, designações suplementares.

5 O artigo 3.° da directiva prevê que, para as águas indicadas, os Estados-Membros fixarão valores para os parâmetros indicados no anexo e darão cumprimento aos enunciados dessas duas colunas.

6 O artigo 5.° da directiva dispõe que os Estados-Membros estabelecerão programas com o objectivo de reduzir a poluição e garantir que as águas designadas respeitem, no prazo de seis anos, os valores fixados em conformidade com o artigo 3.° e com as observações do anexo.

7 Nos termos do artigo 13.° da directiva, os Estados-Membros são obrigados a fornecer à Comissão as informações relativas, nomeadamente, às águas designadas nos termos do artigo 4.°, n.os 1 e 2.

8 Por força do artigo 15.°, n.° 1, da directiva, os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à aplicação da directiva, no prazo de dois anos após a data da sua notificação, e desse facto informarão imediatamente a Comissão. Tendo esta directiva sido notificada em 5 de Novembro de 1979, o referido prazo terminou em 5 de Novembro de 1981.

9 Considerando que o decreto ministerial de 27 de Abril de 1978 (*Suppl. ord.* GURI n.° 125, de 8 de Maio de 1978) que as autoridades italianas lhe tinham transmitido em 15 de Dezembro de 1981 não satisfazia as exigências da directiva, em especial no que diz respeito aos parâmetros a controlar e à frequência dos controlos, a

Comissão, por carta de 9 de Setembro de 1985, solicitou a estas mesmas autoridades que lhe fornecessem informações detalhadas quanto à designação das águas destinadas à conquicultura.

10 Por carta de 24 de Abril de 1989, a Comissão solicitou às autoridades italianas que procedessem à designação das águas destinadas à conquicultura na totalidade do território italiano, em conformidade com o artigo 4.° da directiva, que a informassem do método e dos critérios objectivos utilizados na selecção das águas a designar, que lhe transmitissem a lista das águas seleccionadas para efeitos da designação e uma carta topográfica indicando a posição destas águas, que estabelecessem os valores em relação aos parâmetros aplicáveis às águas designadas nos termos dos artigos 3.° e 4.° da directiva e que lhos comunicassem, que estabelecessem programas em conformidade com o artigo 5.° da directiva e que lhos comunicassem, que procedessem ao controlo das águas designadas em conformidade com o disposto no artigo 7.° da directiva e que indicassem, fazendo referência a uma carta topográfica, a situação dos locais das colheitas das amostras estabelecidos em conformidade com o artigo 7.°, n.° 4, da directiva, que a informassem das disposições relativas a novos parâmetros na acepção do artigo 9.° da directiva e, por último, que a informassem das derrogações na acepção do artigo 11.° da directiva.

11 Não lhe tendo sido notificada qualquer designação nem transmitida nenhuma das informações solicitadas, a Comissão notificou, em 5 de Agosto de 1991, a República Italiana, para que esta lhe apresentasse as suas observações no prazo de dois meses.

12 Em 27 de Janeiro de 1992, a República Italiana adoptou o Decreto-Lei n.° 131, relativo à aplicação da directiva (*Suppl. ord.* GURI n.° 41, de 19 de Fevereiro de 1992).

13 No entanto, a Comissão considera que, se bem que este diploma garanta em larga medida a transposição da directiva, essa transposição não é integral, dado que o seu artigo 4.° remete, quanto à designação, para medidas que são da competência das regiões.

14 Verificando que não lhe fora comunicado qualquer acto regional de designação, em conformidade com o artigo 13.° da directiva, de modo que as autoridades competentes não tinham designado as águas conquícolas e que, portanto, não tinham estabelecido os programas destinados a reduzir a poluição, em conformidade com o artigo 5.° da directiva, e considerando que estas autoridades não tinham fixado valores para os parâmetros indicados nos pontos 8 e 9 do anexo da directiva, salvo no que diz respeito ao mercúrio e ao chumbo, em conformidade com o artigo 3.° da directiva, a Comissão dirigiu à República Italiana, em 7 de Julho de 1993, um parecer fundamentado, convidando-a a tomar, no prazo de dois meses, as medidas necessárias à transposição da directiva.

15 Pela nota n.° 488, de 14 de Março de 1994, as autoridades italianas informaram a Comissão do compromisso da conferência Estado/regiões em dar cumprimento à regulamentação comunitária.

16 Foi nestas condições que a Comissão intentou a presente acção.

17 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 22 de Novembro de 1996, o Reino Unido foi autorizado a intervir em apoio dos pedidos da República Italiana.

18 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal em 21 de Janeiro de 1997, o Reino Unido retirou o seu pedido de intervenção na presente instância.

19 Por despacho do presidente do Tribunal de 10 de Março de 1997, foi cancelado no registo o pedido de intervenção do Reino Unido.

20 Pela presente acção, a Comissão indica, antes de mais, que a República Italiana não procedeu à designação das águas conquícolas, pelo menos para a totalidade do território italiano, ou que tal designação ainda não lhe foi comunicada. Considera em seguida que, com raras excepções, as autoridades italianas ainda não estabeleceram programas de redução da poluição das águas. Por último, a Comissão sustenta que, tal como resulta das disposições conjugadas do artigo 4.°, n.° 4, alínea c), e dos pontos 8 e 9 do anexo I do Decreto-Lei n.° 131, a fixação dos valores-limite para os parâmetros referidos nos pontos 8 e 9 do anexo da directiva, com excepção do mercúrio e do chumbo, está dependente da adopção de diploma ministerial ulterior. Ora, a Comissão declara não ter recebido qualquer comunicação de tal diploma ou de qualquer outra medida de aplicação.

21 O Governo italiano alega que as medidas regionais de transposição da directiva, relativas à designação das águas a proteger e ao estabelecimento de programas com vista à redução da poluição das águas designadas, foram adoptadas por doze das quinze regiões litorais e comunicadas à Comissão, constituindo este conjunto de medidas uma execução suficiente da directiva. Quanto à fixação dos parâmetros indicados nos pontos 8 e 9 do anexo da directiva, o Governo italiano indica que, a breve prazo, deve estar terminado o processo de aprovação do respectivo diploma.

22 A Comissão sustenta, na sua réplica, que, em vez das doze regiões mencionadas pela República Italiana, só onze das vinte regiões de Itália procederam a uma primeira designação das águas conquícolas. O facto de este conjunto de zonas aquáticas conquícolas designadas e comunicadas representar um pouco mais de 50% do território nacional não pode considerar-se uma execução correcta da directiva.

23 A este respeito, a República Italiana salienta que só as regiões que têm acesso ao mar podem designar águas conquícolas e que essas regiões são quinze. Além disso,

na ausência de uma definição dos critérios para a adopção das medidas de designação, a República Italiana afirma que a designação das águas em número e superfícies numa proporção razoável às disponibilidades totais de águas litorais e de águas salobras e à utilidade da sua exploração para a conquicultura constitui uma execução correcta da directiva. O facto de faltarem as designações que são da competência de três regiões não basta, por si só, para constituir um incumprimento da obrigação prevista no artigo 4.° da directiva. Aliás, o artigo 4.°, n.° 2, da directiva admite que a actividade de designação seja gradual, já que prevê a possibilidade de designações suplementares ulteriores, além das que satisfazem a obrigação de transposição no prazo fixado no n.° 1 desta mesma disposição. A República Italiana pede, portanto, que a primeira acusação seja rejeitada.

24 Quanto às águas conquícolas, saliente-se que, nos termos do artigo 4.° da directiva, os Estados-Membros devem proceder à designação destas águas, ou seja, das águas salobras e das águas litorais que consideram que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de permitir a vida e o crescimento de moluscos (moluscos bivalves e gastrópodes) e contribuir, assim, para a boa qualidade dos produtos conquícolas que podem ser directamente consumidos pelo homem (artigo 1.°).

25 É um facto que os Estados-Membros beneficiam de um poder de apreciação quanto à verificação destas condições (necessidade de protecção ou de melhoria) no quadro dos parâmetros fixados no anexo da directiva.

26 Todavia, e contrariamente ao que pretende o Governo italiano, a obrigação de designação impõe-se quando estejam reunidas estas condições. Uma interpretação da directiva, no sentido de que a mesma reconhece aos Estados-Membros a faculdade de não designarem todas as águas conquícolas, não encontra qualquer apoio no texto da directiva e seria, aliás, contrária aos objectivos por ela prosseguidos — objectivos de protecção do ambiente e de supressão das condições desiguais de concorrência (v. primeiro a quarto considerandos da directiva).

27 A este respeito, há que assinalar que o argumento do Governo italiano, segundo o qual resulta do artigo 4.° da directiva que a designação das águas conquícolas nele prevista é gradual, também não encontra qualquer apoio no texto desta disposição. É incontestável que os Estados-Membros podem efectuar designações suplementares (n.° 2), mas tal não significa que não têm o dever de o fazer quando se encontrem reunidas as condições previstas pela directiva.

28 Nestas condições, verifica-se que a República Italiana não procedeu à designação das águas conquícolas. Daqui resulta que os pedidos da Comissão a este respeito devem ser acolhidos.

29 Quanto às outras acusações da Comissão, a República Italiana não contesta o incumprimento e indica que serão brevemente comunicadas medidas de execução. Assim, a acção da Comissão é igualmente procedente quanto a este ponto.

30 Resulta do que precede que:

— ao não designar as águas que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de permitir a vida e o crescimento dos moluscos, em conformidade com o artigo 4.° da directiva,

— ao não estabelecer programas com vista a reduzir a poluição, em conformidade com o artigo 5.° da directiva, e

— ao não fixar valores para os parâmetros indicados nos pontos 8 e 9 do anexo da directiva, salvo para o mercúrio e o chumbo, nos termos do artigo 3.° da directiva,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva.

Quanto às despesas

31 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a República Italiana sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) — **Ao não designar as águas que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de permitir a vida e o crescimento dos moluscos, em conformidade com o artigo 4.° da Directiva 79/923/CEE do Conselho, de 30 de Outubro de 1979, relativa à qualidade exigida das águas conquícolas,**

— ao não estabelecer programas com vista a reduzir a poluição, em conformidade com o artigo 5.° da Directiva 79/923, e

— ao não fixar valores para os parâmetros indicados nos pontos 8 e 9 do anexo da Directiva 79/923, salvo para o mercúrio e o chumbo, nos termos do artigo 3.° da Directiva 79/923,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 79/923.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Jann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 4 de Dezembro de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

C. Gulmann