CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 17 de Outubro de 1996 *

1. Neste processo, a Comissão pretende que o Tribunal de Justiça declare, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CE, que a República Federal da Alemanha não transpôs correctamente para a sua ordem jurídica a 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 (a seguir «directiva relativa às águas doces») [1], e a Directiva 79/923/CEE do Conselho, de 30 de Outubro de 1979, relativa à qualidade exigida das águas conquícolas (a seguir «directiva relativa às águas conquícolas») [2].

2. Em particular, a Comissão alega que a República Federal da Alemanha não transpôs os artigos 3.° e 5.° da directiva relativa às águas doces e os artigos 3.° e 5.° da directiva relativa às águas conquícolas.

Directiva relativa às águas doces

3. O objectivo da directiva relativa às águas doces está consignado no artigo 1.°, n.° 3:

«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 pertencendo:

— a espécies indígenas que apresentem uma diversidade natural,

— a espécies cuja presença as autoridades competentes dos Estados-Membros julguem conveniente para a gestão das águas».

* Língua original: inglês.

1 — JO L 222, p. 1; EE 15 F2 p. 111.

2 — JO L 281, p. 47; EE 15 F2 p. 156.

4. Além disso, no preâmbulo da directiva relativa às águas doces afirma-se que:

«para atingir os objectivos da directiva, os Estados-Membros devem designar as águas às quais se aplica e fixar os valores-limite correspondentes a certos parâmetros... as águas designadas devem estar em conformidade com esses valores no prazo de cinco anos após essa designação» [3].

5. Os Estados-Membros procederão à designação das águas salmonícolas e das águas ciprinícolas no prazo de dois anos a contar da notificação da directiva [4] [5], águas essas que foram definidas, respectivamente, como as águas onde vivem ou poderiam viver espécies como o salmão, a truta, a umbla e o corégono e águas onde vivem ou poderiam viver peixes pertencentes às ciprínidas ou outras espécies como os lúcios, percas e enguias.

6. As disposições em causa da directiva são as seguintes:

«*Artigo 3.°*

1. Os Estados-Membros fixarão, para as águas designadas, valores para os parâmetros indicados no Anexo I, na medida em que esses valores constem da coluna G ou da coluna I. Conformar-se-ão às observações que figuram nessas duas colunas.

2. Os Estados-Membros não fixarão valores menos rigorosos do que os que figuram na coluna I do Anexo I e esforçam-se por respeitar os valores que figuram na coluna G, tendo em conta o princípio enunciado no artigo 8.° [6].

...

Artigo 5.°

Os Estados-Membros adoptarão programas com vista a reduzir a poluição e a assegurar que, no prazo de cinco anos a contar da designação efectuada nos termos do artigo 4.°, as águas designadas estejam em conformidade com os valores fixados pelos Estados-Membros nos termos do artigo 3.° e com as observações que figuram nas colunas G e I do Anexo I.»

7. O Anexo I estabelece os parâmetros para a temperatura, acidez, matérias em suspensão

3 — Sexto considerando.
4 — V. n. ° 11.
5 — Artigo 4.°, n.° 1.

6 — O artigo 8.° estabelece que a aplicação das medidas adoptadas em virtude da directiva não pode, em caso algum, ter como efeito o aumento directo ou indirecto da poluição das águas doces.

e diversos componentes químicos. Existem parâmetros distintos para as águas salmonícolas e para as águas ciprinícolas, consignados em duas colunas, a coluna G e a coluna I. Parte dos parâmetros são guias (coluna G) e outros são imperativos (coluna I, a primeira sendo possivelmente um resquício do texto francês).

8. Os artigos 6.° e 7.° estabelecem regras circunstanciadas para se determinar a conformidade da água na acepção do artigo 5.° Essas regras dizem respeito aos locais de colheita de amostras e períodos (a frequência é estabelecida no anexo I) e à percentagem de amostras que, no que se refere a cada parâmetro, deve estar em conformidade com os valores e observações.

Directiva relativa às águas conquícolas

9. A directiva relativa às águas conquícolas 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 e contribuir, assim, para a boa qualidade dos moluscos testáceos que podem ser directamente consumidos pelo homem [7]. De acordo com o seu preâmbulo, o seu objectivo é o de proteger as águas contra a poluição, incluindo as águas conquícolas, e salvaguardar determinadas populações conquícolas das diversas consequências nefastas resultantes da descarga de substâncias poluentes nas águas do mar [8].

10. O sexto considerando do preâmbulo e os artigos 3.° a 7.° encontram-se, fundamentalmente, redigidos nos mesmos termos, *mutatis mutandis*, que os artigos correspondentes da directiva relativa às águas doces, excepto i) no que se refere ao artigo 3.°, n.° 3, relativo à descarga de substâncias, e ii) ao artigo 5.°, que se refere a um período de seis anos e não de cinco.

11. Ambas as directivas estabelecem um prazo de dois anos após a notificação para a sua transposição [9], prazo que terminou, respectivamente, em 20 de Julho de 1980 no que se refere à directiva relativa às águas doces e em 5 de Novembro de 1981 no que toca à directiva relativa às águas conquícolas.

7 — Artigo 1.°

8 — Primeiro e segundo considerandos.

9 — Artigo 17.°, n.° 1, da directiva relativa às águas doces e artigo 15.°, n.° 1, da directiva relativa às águas conquícolas.

Quanto ao artigo 3.°

12. A principal queixa da Comissão é de que a República Federal da Alemanha não transpôs correctamente o artigo 3.° de ambas as directivas para a ordem jurídica nacional dentro do prazo estabelecido. Concretamente, alega que as duas directivas também têm em vista proteger a saúde do homem e que o Tribunal de Justiça declarou que, nesses casos, a transposição tem de ser efectuada através de normas imperativas [10].

13. É ponto assente que os valores que o artigo 3.° exige que os Estados-Membros fixem não foram fixados pela Alemanha na legislação de execução. Isto representa um atraso considerável, parcialmente imputável ao facto de a República Federal da Alemanha aparentemente ter acreditado, até 1992, que, para efeito da transposição das directivas, bastavam disposições administrativas. Foi só a partir de então que a República Federal da Alemanha aceitou serem necessárias disposições imperativas para uma correcta transposição. Alega em sua defesa estarem actualmente a ser dados os passos necessários. Contudo, verifica-se que só em seis dos dezasseis Länder (autoridades competentes para a transposição das directivas) o poder legislativo delegou no poder executivo as competências necessárias para a adopção das medidas necessárias e parece mesmo que esses seis Länder ainda não aprovaram o projecto de lei necessário à transposição da directiva relativa às águas doces (na contestação não se faz qualquer referência ao projecto lei para transposição da directiva relativa às águas conquícolas).

14. O Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado que um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou circunstâncias da sua ordem jurídica interna para justificar o não cumprimento das obrigações que lhe incumbem nos termos de uma directiva comunitária [11]. Além disso, o facto de a República Federal da Alemanha estar actualmente a tentar rectificar o seu incumprimento não é atendível. Uma acção intentada ao abrigo do artigo 169.° do Tratado apenas exige um incumprimento objectivo das obrigações e não a prova de uma qualquer inércia ou oposição por parte do Estado-Membro em causa [12].

Quanto ao artigo 5.°

15. No que respeita ao artigo 5.° de ambas as directivas, a Comissão afirma não ter sido apresentado qualquer programa. A defesa que a República Federal da Alemanha apresentou relativamente à não transposição do artigo 5.° foi a seguinte.

10 — Acórdãos de 30 de Maio de 1991, Comissão/Alemanha (C-361/88, Colect., p. I-2567, n.° 16), Comissão/Alemanha (C-59/89, Colect., p. I-2607, n.° 19), e de 17 de Outubro de 1991, Comissão/Alemanha (C-58/89, Colect., p. I-4983, n.° 14).

11 — Acórdão de 9 de Junho de 1982, Comissão/Luxemburgo (58/81, Recueil, p. 2175, n.° 4).

12 — Acórdão de 1 de Maio de 1983, Comissão/Bélgica (301/81, Recueil, p. 467, n.° 8).

16. Quanto à directiva relativa às águas doces, afirma que, em sua opinião, obter ou manter uma qualidade de água que permita a vida de peixes de espécies indígenas é apenas parte do objectivo de um plano global para a protecção das águas e não pode ser considerado isoladamente. Na República Federal da Alemanha, a base desse plano global é o alargamento da protecção preventiva das águas. O objectivo é a redução da poluição das águas pelas águas residuais, concretizado através do controlo da qualidade das águas residuais. Nas duas últimas décadas, os Länder adoptaram medidas efectivas de natureza excepcional de protecção das águas através de amplos (e dispendiosos) programas de acções e investimentos. Como resultado, verificou-se uma melhoria significativa da limpeza em geral das águas e da qualidade das águas onde podem viver peixes. O objectivo principal da directiva relativa às águas doces é o constante do artigo 1.°, n.° 3, e corresponde a um objectivo fundamental, embora parcial, da política de protecção das águas. Os programas de acção levados a cabo nos Länder desde os anos 50 não se destinam apenas a tornar possível a vida dos peixes, mas constituem, fundamentalmente, programas para melhoria da qualidade das águas que se revêem nos termos do artigo 5.°

17. Este argumento não me convence. O artigo 5.° é imperativo e explícito. Exige a adopção de programas com vista a reduzir a poluição em geral e a assegurar, dentro de um prazo determinado, a conformidade das águas com os valores estabelecidos para os parâmetros constantes do Anexo I e com as observações que figuram nas colunas G e I desse mesmo anexo. Esses parâmetros, catorze na directiva relativa às águas doces e doze na directiva relativa às águas conquícolas, são, tanto um como o outro, circunstanciados e precisos. Além disso, o artigo 6.° estabelece expressamente critérios exaustivos e circunstanciados para efeitos de aplicação do artigo 5.° Da letra destes artigos resulta claramente que, como afirmado pela Comissão, os Estados-Membros são obrigados a estabelecer programas específicos para cinco ou seis anos.

18. Além disso, da economia e objectivos da directiva relativa às águas doces resulta claro que tem em vista garantir que a água é, especificamente, de qualidade susceptível de suportar a vida dos peixes. Não é certo, pelo menos até ser provado, que medidas gerais destinadas a melhorar a limpeza da água conduzam necessariamente a esse resultado: pode acontecer, por exemplo, que determinados poluentes possam ser neutralizados por outros produtos químicos que, enquanto purificam a água num certo sentido, podem não ser benéficos para a vida dos peixes.

19. Quanto à directiva relativa às águas conquícolas, a República Federal da Alemanha afirma que os controlos que, na prática, são efectuados nas águas conquícolas designadas revelam que as exigências da directiva são satisfeitas. Afirma só serem necessários programas na acepção da directiva se os parâmetros aí estabelecidos não forem respeitados.

20. Do pedido resulta que a República Federal da Alemanha se refere a operações de recolha de amostras aparentemente efectuadas na Baixa Saxónia nos termos do artigo 7.° da directiva. Nas observações que apresentou em resposta ao parecer fundamento, a República Federal da Alemanha afirmou que o resultado dessas operações corresponde às exigências da directiva. Juntou os resultados de 1991.

21. A Comissão respondeu que os resultados que lhe foram comunicados, no que se refere a esse argumento, dizem apenas respeito a um Land e a um ano. Todavia, mesmo que lhe fossem comunicados os resultados de todos os Länder, a Comissão afirma correctamente que o balanço da situação em 1991 não pode, de modo algum, substituir um programa que, quando muito, devia ter sido aprovado em 1981.

Conclusão

22. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça decida nos seguintes termos:

«1) Ao não adoptar, dentro dos prazos previstos, 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.»