

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER  
apresentadas em 18 de Janeiro de 2001<sup>1</sup>

1. A Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que condene a República Francesa por esta não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares<sup>2</sup> (a seguir «directiva»).

2. Em particular, a Comissão censura à República Francesa a) o incumprimento das normas de qualidade fixadas na directiva, b) o número insuficiente de colheitas de amostras e c) o abandono do parâmetro «coliformes totais».

## I — Enquadramento jurídico

### A — A Directiva 76/160

3. A finalidade da directiva é, segundo os seus primeiro considerando e artigo 1.º,

1 — Língua original: espanhol.

2 — JO L 31, p. 1; EE 15 F1 p. 133.

proteger o ambiente e a saúde pública, mediante a redução da contaminação das águas balneares<sup>3</sup>, evitando a sua degradação, com excepção das águas destinadas a usos terapêuticos e das águas de piscina<sup>4</sup>.

4. O artigo 3.º impõe aos Estados-Membros a obrigação de fixar, para todas as zonas balneares<sup>5</sup>, ou para cada uma delas, os valores aplicáveis às águas balneares no que respeita aos parâmetros físico-químicos e microbiológicos indicados no anexo; tais valores devem ser, pelo menos tão rigorosos como os indicados no anexo. Segundo o artigo 2.º, estes parâmetros fazem parte integrante da directiva.

5. Nos termos do artigo 4.º, no prazo de dez anos após a notificação da directiva, os Estados-Membros devem ter adoptado as disposições necessárias para que a qualidade das águas balneares seja conforme aos valores-limite fixados por força do arti-

3 — «Águas balneares» são 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 [artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da directiva].

4 — V. as conclusões que apresentei no processo em que foi proferido acórdão em 25 de Maio de 2000, Comissão/Bélgica (C-307/98, Colect., p. I-3933).

5 — «Zona balnear» é o local onde se situam as águas balneares [artigo 1.º, n.º 2, alínea b), da directiva].

go 3.º No que respeita à República Francesa, este prazo terminou em 10 de Dezembro de 1985.

6. O n.º 1 do artigo 6.º da directiva dispõe que as autoridades competentes dos Estados-Membros realizarão colheitas de amostras, cuja frequência mínima está fixada no anexo.

7. Finalmente, os Estados-Membros estão obrigados a enviar todos os anos à Comissão um relatório sobre as águas balneares e as suas características mais significativas, de acordo com a nova redacção do artigo 13.º da directiva <sup>6</sup>.

8. Assim, por força da directiva, incumbem aos Estados-Membros, entre outras, as obrigações de fixar, para todas as zonas balneares, os valores dos parâmetros físico-químicos e microbiológicos estabelecidos, de adoptar as disposições necessárias para que, num prazo de dez anos, a qualidade das águas balneares satisfaça os referidos valores e de efectuar as colheitas de amostras previstas, com a frequência indicada na directiva <sup>7</sup>.

6 — Na sua redacção primitiva, o artigo 13.º da directiva impunha a obrigação de enviar «regularmente» à Comissão um relatório sobre as águas balneares. Todavia, o referido artigo foi alterado 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 (JÓ L 377, p. 48), que tornou esta obrigação anual.

7 — V. o acórdão de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos (96/81, Recueil, p. 1791, n.º 2).

## B — A regulamentação francesa

9. A República Francesa notificou à Comissão, como medida nacional de transposição da directiva, a adopção do Decreto 91-980, de 20 de Setembro de 1991, que altera o Decreto 81-324, de 7 de Abril de 1981, que fixa as normas de higiene e de segurança aplicáveis às piscinas e aos locais balneares adaptados <sup>8</sup>. O referido decreto foi aprovado por despacho ministerial de 29 de Novembro de 1991 <sup>9</sup>.

## II — Matéria de facto

10. A Comissão detectou algumas irregularidades nos relatórios das autoridades francesas sobre a aplicação da directiva nos anos de 1995 a 1997, e instaurou dois procedimentos administrativos.

### A — O procedimento n.º A/96/2107

11. Por carta de 5 de Setembro de 1996, e posteriormente em parecer fundamentado

8 — *Journal Officiel de la République Française* (a seguir «JORF»), n.º 225, de 26 de Setembro de 1991, p. 12568.

9 — JORF n.º 5, de 6 e 7 de Janeiro de 1992, p. 343.

de 5 de Agosto de 1998, a Comissão acusou a República Francesa de não ter respeitado:

1) o n.º 1 do artigo 4.º da directiva, ao não tomar, no prazo de dez anos, todas as medidas necessárias para ajustar a qualidade das águas balneares às exigências impostas;

2) o n.º 1 do artigo 6.º, porque as autoridades francesas efectuavam colheitas de amostras com frequência inferior à fixada como mínima no anexo da directiva.

12. No parecer fundamentado, foi concedido à República Francesa um prazo de dois meses para pôr termo ao incumprimento.

13. Por carta de 13 de Outubro de 1998, as autoridades francesas responderam, referindo que a adequação das zonas balneares às exigências da directiva havia passado de 60% em 1980 para 93% em 1997. Na referida carta, comprometiam-se a adoptar as medidas necessárias para que, em 1999, a totalidade das zonas balneares se ajustasse aos valores-limite fixados imperativamente na directiva e para que as colheitas de amostras fossem realizadas com a frequência exigida.

14. Não tendo recebido qualquer informação que lhe permitisse verificar se os compromissos assumidos pelas autoridades francesas tinham sido cumpridos, a Comissão concluiu que a infracção persistia e, em consequência, propôs a presente acção.

B — O procedimento n.º A/98/2196

15. A Comissão deduziu, dos referidos relatórios anuais, que as autoridades francesas não tinham colhido amostras do parâmetro «coliformes totais». Primeiro, por carta de 11 de Novembro de 1998, e depois, em parecer fundamentado de 6 de Agosto de 1999, a Comissão acusou a República Francesa de não ter colhido amostras daquele parâmetro. No parecer, concedeu-lhe um prazo de dois meses para regularizar a situação.

16. As autoridades francesas responderam por carta de 5 de Outubro de 1999, alegando que, desde a época balnear de 1995, tinham substituído a medição dos coliformes totais e dos coliformes fecais, por um sistema mais eficaz<sup>10</sup> que, em sua opinião, era conforme ao espírito da directiva e ao objectivo de protecção da saúde dos banhistas.

17. Por outro lado, numa reunião que teve lugar em Paris nos dias 3 e 4 de Fevereiro

10 — Consistente na utilização do método de análise denominado «microplacas».

de 2000, as autoridades francesas transmitiram à Comissão as circulares da *direction générale de la santé-direction de l'eau* (a seguir «circulares DGS/DE») n.ºs 99/311 e 99/312, ambas de 31 de Maio de 1999, nas quais se contemplam várias medidas para permitir que a República Francesa cumpra as suas obrigações comunitárias. Não obstante, a Comissão achou necessário prosseguir com o procedimento por incumprimento e, em 17 de Abril de 2000, intentou uma acção.

18. Posteriormente, foi adoptada a circular da *direction générale de la santé-direction de l'administration générale du personnel et du budget* n.º 2000/312, de 7 de Junho de 2000 (a seguir «circular DGS/DAGPB»), cujo objecto é o cumprimento das obrigações que incumbem à República Francesa por força da directiva.

### III — Fundamentos da acção

#### *A — O não respeito das normas de qualidade fixadas na directiva*

19. A Comissão afirma que, resulta do relatório do ano 1995 que, a qualidade das águas balneares em França não satisfazia os valores-limite imperativamente fixados na coluna I do anexo da directiva. Os relatórios correspondentes aos anos de 1996 e 1997 confirmaram a persistência

do incumprimento de uma obrigação estabelecida na directiva de forma clara e incondicional.

20. Na contestação, o Governo francês reconhece que, com efeito, durante os anos de 1995, 1996 e 1997, determinadas zonas balneares não satisfaziam as normas de qualidade da directiva. Contudo, assinala que, no relatório de síntese elaborado pela Comissão para o ano de 1998, os níveis de não conformidade das águas balneares francesas revelavam uma melhoria, que se tinha intensificado em razão da aplicação das circulares DGS/DE, de 31 de Maio de 1999, e DGS/DAGPB, de 7 de Junho de 2000. Consequentemente, conclui que não é verdade que o incumprimento que lhe é imputado pela Comissão persistia no termo do prazo fixado no parecer fundamentado (5 de Outubro de 1998) e solicita ao Tribunal de Justiça que declare que não se provou a alegada infracção.

21. A Comissão responde que a adopção das três circulares, que não foram objecto de uma comunicação oficial, prova apenas os recentes esforços desenvolvidos pelo Governo francês para dar cumprimento às exigências da directiva, mas de modo algum demonstra que efectivamente lhe tenha dado cumprimento. Além disso, as autoridades francesas não enviaram os dados relativos ao ano de 1999, como exigido pelo artigo 13.º da directiva.

22. Na tréplica, o Governo francês argumenta que o incumprimento da obrigação

prevista no artigo 13.º da directiva é distinto dos que são objecto da presente instância, pelo que a Comissão não pode aqui invocar a falta de transmissão de dados relativos aos anos de 1999 e 2000.

23. A apreciação desta alegação deve fazer-se partindo de um facto não contestado: durante os anos de 1995, 1996 e 1997, determinadas zonas balneares francesas não satisfaziam as normas de qualidade da directiva<sup>11</sup>, como o próprio Governo francês reconheceu. O objecto da instância está, pois, circunscrito à questão de saber se a situação de incumprimento se mantinha em 5 de Outubro de 1998, dia em que terminou o prazo de dois meses concedido no parecer fundamentado. Esta é a data que deve ser considerada para apreciar se ocorreu a infracção imputada pela Comissão<sup>12</sup>.

¶

24. O reconhecimento, pelo Governo francês, da situação de infracção durante os anos de 1995 a 1997 permite afirmar que a Comissão satisfaz o ónus que lhe cabia neste procedimento: demonstrar, no que se

11 — Basta um só caso de incumprimento durante uma única época balnear para considerar que houve infracção da directiva, salvo impossibilidade absoluta de cumprimento devidamente justificada (v. as minhas conclusões referidas na nota 4, n.º 58).

12 — Segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser determinada em função da situação do Estado-Membro, ao qual é imputado, tal como se apresentava no fim do prazo fixado no parecer fundamentado (v. acórdãos de 27 de Novembro de 1990, Comissão/Grécia, C-200/88, Colect., p. I-4299, n.º 13, e de 25 de Novembro de 1999, Comissão/França, C-96/98, Colect., p. I-8531, n.º 19).

refere a este fundamento, a realidade da situação imputada<sup>13</sup>. Com efeito, quando a Comissão iniciou o procedimento administrativo e na data em que emitiu o parecer fundamentado, a República Francesa não cumpria as obrigações que lhe impunha a directiva, quanto à qualidade das águas balneares. A partir desse momento, cabe ao Estado demandado demonstrar que tomou as medidas necessárias para sanar a situação e satisfazer as exigências da directiva.

25. Uma vez provado pela Comissão que, no momento em que emitiu o parecer fundamentado, o incumprimento era uma realidade, há inversão do ónus da prova e cabe ao Estado-Membro a que se imputa a inobservância, provar que, antes de terminar o prazo concedido, a situação se alterou ou, se for esse o caso, que adoptou as medidas adequadas.

26. Ora, a República Francesa não só não respondeu ao parecer fundamentado da Comissão, como não apresentou, no debate processual, os elementos de prova que demonstrem que a situação de incumprimento cessou antes do termo do prazo concedido.

13 — Também é jurisprudência reiterada deste Tribunal de Justiça, que compete à Comissão carrear os elementos de prova necessários para verificar a existência do incumprimento alegado (v. acórdãos de 15 de Janeiro de 1986, Comissão/Itália, 121/84, Colect., p. 107, n.º 12, e Comissão/França, já referido na nota 12, n.º 36).

27. Em minha opinião, não se pode considerar que o relatório de síntese que a Comissão redigiu para o ano de 1998 satisfaz tal condição, visto que este apenas refere que durante aquele ano os níveis de conformidade eram melhores que nos anos anteriores. Nada no relatório em questão (junto à contestação) permite afirmar que, em 5 de Outubro de 1998, contrariamente à situação anterior, as águas balneares francesas respeitavam as normas de qualidade fixadas na directiva.

28. A hipotética melhoria da qualidade das águas balneares que poderia ter resultado da aplicação das circulares DGS/DE e DGS/DAGPB também não permite que se tire tal conclusão. A directiva impunha aos Estados-Membros a obtenção de resultados<sup>14</sup> e não apenas a obrigação de implementar os meios necessários para aumentar a qualidade das águas balneares até aos limites indicados no texto<sup>15</sup>, salvo as excepções previstas na directiva<sup>16</sup>, que não são aqui pertinentes.

29. Tem razão o Governo francês quando afirma que o pretendo incumprimento, da sua parte, do dever de informação anual imposto pelo artigo 13.º da directiva, nada tem a ver com o presente processo. Mas não se pode ignorar que o cumprimento desta obrigação teria constituído um meio de prova adequado para demonstrar, pri-

meiro, perante a Comissão e, depois, perante este Tribunal que, em 5 de Outubro de 1998, o Governo tinha atingido os resultados exigidos pela directiva.

30. As anteriores considerações permitem-me concluir que a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do n.º 1 do artigo 4.º da directiva, ao não adoptar, no prazo de dez anos contados a partir da sua notificação, todas as medidas necessárias para garantir a conformidade da qualidade das suas águas balneares com as exigências impostas pela norma comunitária.

#### *B — O número insuficiente de colheitas de amostras*

31. A Comissão sustenta que, durante os anos de 1995 a 1997, a República Francesa não observou a frequência mínima prevista pela directiva para a colheita de amostras, especialmente no que respeita aos parâmetros físico-químicos<sup>17</sup>, além de utilizar métodos diferentes dos previstos no referido diploma.

14 — Para o que lhes concedeu um prazo dilatado, superior ao previsto para transpor a directiva para direito interno.

15 — V. acórdãos de 14 de Julho de 1993, Comissão/Reino Unido (C-56/90, Colect., p. I-4109, n.º 42 a 44); de 12 de Fevereiro de 1998, Comissão/Espanha (C-92/96, Colect., p. I-505, n.º 28); de 8 de Junho de 1999, Comissão/Alemanha (C-198/97, Colect., p. I-3257, n.º 35); e Comissão/Bélgica, já referido na nota 4, n.º 48.

16 — Artigo 4.º, n.º 3, artigo 5.º, n.º 2, e artigo 8.º

17 — Em 1995, a percentagem das águas costeiras que não foram — ou que o foram insuficientemente — objecto de colheitas de amostras, atingiu 37,4% e a das águas interiores 47%. Em 1996, as percentagens foram de 12,4% e de 23,3%, respectivamente, e, em 1997, de 2,3% e de 11,6%.

32. O Governo Francês reconhece que, em certas zonas, a colheita de amostras durante os anos de 1995 a 1997 não foi conforme à directiva, mas observa que durante esse lapso de tempo, a percentagem de colheitas de amostras sofreu uma melhoria progressiva e constante. Acrescenta que, no que respeita às águas costeiras, a aplicação das medidas contidas nas circulares DGS/DE e DGS/DAGPB, que prevêm um aumento da frequência das colheitas de amostras, permitirá uma perfeita adequação ao que prescreve a directiva, aliás já realizada antes do termo do prazo concedido pelo parecer fundamentado. No que diz respeito aos métodos de colheita de amostras, alega que, na sequência da aplicação das circulares citadas, a divergência com a directiva não pôde persistir para além da referida data-limite, porque, a partir do mês de Maio de 1999, os parâmetros de cálculo da conformidade das águas balneares foram harmonizados com os exigidos pela Comissão.

33. Na réplica, a Comissão salienta que é insuficiente a referência a uma hipotética melhoria nas colheitas de amostras e que é justificado presumir que o incumprimento persiste, dada a ausência de transmissão de dados relativos ao ano de 1999. Acrescenta que, se é verdade que durante o ano de 1998 as zonas costeiras foram objecto de um número suficiente de colheitas de amostras, as zonas interiores registaram uma taxa de infracção de 4,4%.

34. Este fundamento sofreu uma redução tácita do seu âmbito durante a instância. A Comissão acabou por reconhecer que em 1998, as águas balneares das zonas costei-

ras foram alvo de suficientes colheitas de amostras, como resulta do seu relatório de síntese para o ano de 1998 que o Governo francês juntou à contestação como anexo 1.

35. A alegada inobservância das obrigações que impõe o artigo 6.º, n.º 1, conjugado com o anexo da directiva, fica, pois, limitada à frequência das colheitas de amostras nas águas balneares interiores e aos parâmetros de cálculo aplicados.

36. Há que recordar que a directiva impôs aos Estados-Membros, não só a obrigação de adaptar os respectivos direitos internos ao seu conteúdo, mas também de obter determinados resultados. Para o cumprimento da primeira obrigação, concedeu um prazo de dois anos (artigo 12.º, n.º 1) e para o da segunda, um prazo de dez anos (artigo 4.º, n.º 1). Com a adopção das circulares DGS/DE, de 31 de Maio de 1999, as autoridades francesas cumpriram a primeira obrigação, mas não necessariamente a segunda. O governo demandado não logrou demonstrar que os métodos previstos na directiva estavam a ser aplicados na data em que foi emitido o parecer fundamentado.

37. No que respeita à frequência das colheitas de amostras em sentido estrito, o raciocínio e a conclusão têm de ser os mesmos. As autoridades francesas reconheceram a situação de infracção alegada pela Comissão. Este reconhecimento dos factos inverte o ónus da prova: quem alega o

incumprimento deve demonstrá-lo, mas, uma vez provado, cabe ao inadimplente provar que o incumprimento cessou ou explicar as causas que justificam a sua persistência. Ora, se bem que invoque uma progressiva aproximação da frequência mínima fixada pela directiva, o Governo francês não provou<sup>18</sup> que tenha cessado o incumprimento, por ele reconhecido, antes de expirado o prazo concedido no parecer fundamentado. Além disso, às hipotéticas melhorias eventualmente obtidas pela aplicação das circulares DGS/DE e DGS/DAGPB não pode atribuir-se o valor probatório que o Governo francês pretende.

38. Em conclusão, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe impõe o n.º 1 do artigo 6.º da directiva, porque efectuou colheitas de amostras de águas balneares interiores com uma frequência inferior à mínima fixada no anexo da directiva.

#### C — O abandono do parâmetro «coliformes totais»

39. O abandono deste parâmetro nas análises das águas balneares, desde a época balnear de 1995, é um facto admitido pelas autoridades francesas. Não obstante, argumentam que a mudança de parâmetro se

18 — O que podia ter feito, cumprindo a obrigação de informação anual que impõe o artigo 13.º da directiva, na redacção que tem desde Dezembro de 1991.

inscreve numa lógica de melhoria dos meios e dos métodos de controlo.

40. Não é necessário qualquer esforço dialéctico para dar razão à Comissão neste ponto. O próprio Governo francês admite o carácter vinculativo da obrigação de medir o parâmetro «coliformes totais», pelo que o seu abandono deve considerar-se uma violação do disposto nos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da directiva.

41. Os Estados-Membros podem adoptar medidas mais severas que as previstas na directiva (artigo 7.º, n.º 2), mas não estão autorizados a substituir as obrigações que esta lhes impõe por outras mais eficazes. O próprio Governo francês o admitiu, ao ordenar na circular DGS/DAGPB que, a partir da época balnear do ano 2000, se volte a aplicar o parâmetro «coliformes totais».

#### IV — Quanto às despesas

42. Sendo, no essencial, procedentes os fundamentos invocados pela Comissão há que condenar a demandada nas despesas, de acordo com o disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo.



## V — Conclusão

43. Tendo em conta as considerações anteriores, proponho ao Tribunal que julgue procedente a presente acção e declare que a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares:

- a) ao não adoptar, no prazo de dez anos a contar da notificação da directiva, todas as medidas necessárias para tornar a qualidade das águas balneares conforme às exigências impostas nesse diploma;
- b) ao efectuar colheitas de amostras de águas balneares interiores com uma frequência inferior à mínima fixada no anexo da mesma directiva; e
- c) ao não ter colhido amostras para o parâmetro «coliformes totais», e que condene o Estado demandado nas despesas.