

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
15 de Março de 2001 *

No processo C-147/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por J.-F. Pasquier e G. Valero Jordana, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Francesa, representada por K. Rispal-Bellanger e D. Colas, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que:

- ao não tomar todas as medidas necessárias destinadas a garantir, no prazo de dez anos após a notificação da Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de

* Língua do processo: francês.

Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares (JO 1976, L 31, p. 1; EE 15 F1 p. 133), a conformidade da qualidade das águas balneares às exigências da referida directiva, contrariamente ao seu artigo 4.º, n.º 1,

- ao não efectuar as operações de amostragem segundo a frequência mínima fixada no anexo da Directiva 76/160 para todos os parâmetros e todas as águas balneares, contrariamente ao seu artigo 6.º, n.º 1, e

- ao não realizar as operações de amostragem para o parâmetro «coliformes totais»,

a República Francesa não tomou todas as medidas destinadas a respeitar as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 76/160 e não cumpriu as obrigações resultantes dos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da referida directiva,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, J.-P. Puissochet, F. Macken, N. Colneric e J. N. Cunha Rodrigues (relator), juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 18 de Janeiro de 2001,

'profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Abril de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.º CE, uma acção destinada a obter a declaração de que:
 - ao não tomar todas as medidas necessárias destinadas a garantir, no prazo de dez anos após a notificação da Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares (JO 1976, L 31, p. 1; EE 15 F1 p. 133; a seguir «directiva»), a conformidade da qualidade das águas balneares às exigências da referida directiva, contrariamente ao seu artigo 4.º, n.º 1,
 - ao não efectuar as operações de amostragem segundo a frequência mínima fixada no anexo da directiva para todos os parâmetros e todas as águas balneares, contrariamente ao seu artigo 6.º, n.º 1, e
 - ao não realizar as operações de amostragem para o parâmetro «coliformes totais»,

a República Francesa não tomou todas as medidas destinadas a respeitar as obrigações que lhe incumbem por força da directiva e não cumpriu as obrigações resultantes dos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da referida directiva.

Enquadramento jurídico

2 O artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da directiva dispõe:

«Na aceção 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.»

- 3 Segundo o artigo 3.º, n.º 1, da directiva, «[o]s Estados-Membros fixarão, para todas as zonas balneares ou para cada uma delas, os valores aplicáveis às águas balneares no que respeita aos parâmetros indicados no anexo». O anexo da directiva contém, entre outros parâmetros, no ponto 1, os «coliformes totais» e, no ponto 2, os «coliformes fecais».
- 4 Segundo o artigo 3.º, n.º 2, da directiva, «[o]s valores fixados por força do n.º 1 não podem ser menos rigorosos que os indicados na coluna I do anexo».
- 5 Resulta do artigo 4.º, n.º 1, da directiva que os Estados-Membros são obrigados a tomar as disposições necessárias para que a qualidade das águas balneares satisfaça os valores-limite fixados nos termos do artigo 3.º da directiva, no prazo de dez anos após a notificação da mesma. Tendo esta notificação ocorrido em 10 de Dezembro de 1975, as águas balneares francesas deviam ter sido tornadas conformes à directiva, o mais tardar, em 10 de Dezembro de 1985.
- 6 O artigo 5.º da directiva indica quais os resultados que devem atingir as análises efectuadas a amostras das águas balneares, a fim de que, para a aplicação do artigo 4.º da directiva, essas águas balneares sejam declaradas em conformidade com os parâmetros correspondentes.
- 7 O artigo 6.º, n.º 1, da directiva precisa que as autoridades competentes dos Estados-Membros realizarão as colheitas de amostras, cuja frequência mínima está fixada no anexo da directiva.

- 8 O artigo 12.º da directiva dispõe que os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe darem cumprimento, no prazo de dois anos a contar da sua notificação.
- 9 O artigo 13.º da directiva, 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 (JO L 377, p. 48), prevê que, anualmente, e pela primeira vez em 31 Dezembro de 1993, os Estados-Membros transmitirão à Comissão um relatório sobre a aplicação da directiva durante esse ano. Esse relatório deve ser enviado à Comissão antes de terminar o ano em questão. A Comissão publicará um relatório comunitário sobre a aplicação da directiva (a seguir «relatório de síntese») num prazo de quatro meses a contar da recepção dos relatórios dos Estados-Membros.
- 10 As autoridades francesas comunicaram à Comissão, como medidas de execução da directiva, o Decreto n.º 91-980, de 20 de Setembro de 1991, que altera o Decreto n.º 81-324 que fixa as normas de higiene e de segurança aplicáveis às piscinas e aos locais balneares adaptados, bem como o Regulamento de 29 de Novembro de 1991 adoptado para execução do Decreto n.º 91-980, de 20 de Setembro de 1991.

Matéria de facto e fase pré-contenciosa

- 11 As autoridades francesas transmitiram à Comissão relatórios relativos à aplicação da directiva durante os anos de 1995, 1996 e 1997. Nos mesmos, a Comissão detectou várias lacunas na aplicação da directiva. Em consequência, deu início a dois processos por infracção distintos, que reuniu na presente acção em razão da sua conexão.

- 12 Em primeiro lugar, através de uma carta de notificação de incumprimento de 5 de Setembro de 1996 e, em seguida, de um parecer fundamentado de 5 de Agosto de 1998 (a seguir «primeiro parecer fundamentado»), a Comissão acusou a República Francesa de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força da directiva, por um lado, ao não tomar todas as medidas necessárias para garantir, no prazo de dez anos depois da notificação da directiva, a conformidade da qualidade das águas balneares às exigências da directiva, contrariamente ao artigo 4.º, n.º 1, da directiva, e, por outro, ao não efectuar as operações de amostragem segundo a frequência mínima fixada no anexo da directiva para todos os parâmetros e todas as águas balneares, contrariamente ao artigo 6.º, n.º 1, da directiva. A Comissão fixou à República Francesa um prazo de dois meses, a contar da notificação do primeiro parecer fundamentado, para dar cumprimento ao referido parecer.

- 13 As autoridades francesas responderam, por carta de 13 de Outubro de 1998, que a conformidade das zonas balneares com as exigências da directiva tinha passado de 60%, em 1980, para 93%, em 1997. Estas autoridades comprometiam-se a envidar todos os esforços para que, em 1999, todas as zonas balneares fossem conformes aos valores-limite imperativos fixados pela directiva. Era assumido o mesmo compromisso quanto à amostragem e à tomada em consideração dos parâmetros físico-químicos no estabelecimento da conformidade.

- 14 Não tendo recebido ulteriormente qualquer informação da parte das autoridades francesas que permitisse considerar que tais compromissos haviam sido satisfeitos, a Comissão concluiu que a infracção subsistia e, em consequência, intentou a presente acção.

- 15 Em segundo lugar, através de uma carta de notificação de incumprimento de 11 de Novembro de 1998 e, em seguida, de um parecer fundamentado de 6 de Agosto de 1999 (a seguir «segundo parecer fundamentado»), a Comissão acusou a República Francesa de não ter realizado as operações de amostragem para o parâmetro «coliformes totais», contrariamente às obrigações resultantes dos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da directiva. A Comissão fixou à República Francesa um

prazo de dois meses, a contar da notificação do segundo parecer fundamentado, para dar cumprimento ao referido parecer.

- 16 As autoridades francesas responderam, por carta de 5 de Outubro de 1999, que, desde a época balnear de 1995, tinham abandonado a medição dos coliformes totais e dos coliformes fecais em benefício da medição dos *Escherichia Coli* segundo um método mais aperfeiçoado, dito «das microplacas», prosseguindo simultaneamente a medição dos estreptococos fecais, de forma que consideravam satisfazer o espírito da directiva e o objectivo fundamental de protecção da saúde dos banhistas.

- 17 Além disso, quando de uma reunião «pacote» realizada em 3 de Fevereiro de 2000 sobre a situação pré-contenciosa em matéria de ambiente, as autoridades francesas transmitiram à Comissão as circulares DGS/DE n.º 99/311 e DGS n.º 99/312 do Ministro do Emprego e da Solidariedade, adoptadas em 31 de Maio de 1999, que prevêem várias medidas para que a República Francesa dê cumprimento às suas obrigações resultantes da directiva.

- 18 No entanto, a Comissão julgou necessário prosseguir o processo por infracção, intentando a presente acção.

- 19 Depois da propositura da acção por incumprimento, as autoridades francesas adoptaram a circular DGS/DAGPB n.º 2000/312 do Ministro do Emprego e da Solidariedade, de 7 de Junho de 2000, igualmente destinada a que a República Francesa dê cumprimento às suas obrigações comunitárias, cuja cópia foi junta como anexo à contestação apresentada no presente processo em 26 de Junho de 2000.

Os incumprimentos imputados e a apreciação do Tribunal de Justiça

- 20 Na sua petição, a Comissão deduz três acusações contra a República Francesa, ou seja, em primeiro lugar, o não respeito dos valores-limite imperativos fixados na directiva, em segundo, a insuficiência da amostragem e, em terceiro, o abandono do parâmetro «coliformes totais».

Quanto à primeira acusação, relativa ao não respeito dos valores-limite imperativos fixados na directiva

- 21 A Comissão alega que, à luz do exame atento do relatório das autoridades francesas sobre a qualidade das águas balneares para o ano de 1995, a qualidade das águas balneares em França não era, nesse ano, conforme, na acepção do artigo 5.º da directiva, aos valores-limite imperativos especificados na coluna I do anexo da directiva. Por outro lado, os relatórios das autoridades francesas sobre a qualidade das águas balneares para os anos de 1996 e 1997 confirmam a continuação dessa não conformidade. Dado que a directiva impõe aos Estados-Membros, segundo a Comissão, uma obrigação de resultado clara e incondicional de assegurar o respeito dos valores-limite imperativos, a Comissão conclui no sentido do incumprimento pela República Francesa das obrigações que lhe incumbem por força da directiva.
- 22 O Governo francês não contesta que determinadas zonas balneares não estavam conformes aos valores-limite imperativos fixados na directiva durante os anos de 1995, 1996 e 1997. Sublinha, no entanto, que os níveis de não conformidade observados e citados pela Comissão no seu relatório de síntese para 1998 [Comissão Europeia, Qualidade das águas balneares (época balnear de 1998), EUR 18831, Maio de 1999, pp. 137 e 138] demonstram uma progressiva melhoria dos dados franceses. Considera que tais dados podem ainda conhecer

uma melhoria substancial e rápida e pensa que as medidas tomadas para o efeito desde 31 de Maio de 1999 — e, portanto, aplicáveis durante a época balnear de 1999 — permitem alcançar tal melhoria. Com efeito, a circular DGS/DE n.º 99/311, adoptada em 31 de Maio de 1999, inclui um anexo com várias medidas destinadas a garantir a adequação da República Francesa às suas obrigações comunitárias, e a circular DGS n.º 99/312, adoptada no mesmo dia, contribui igualmente para o aumento da frequência de amostragem, que deve ela própria contribuir para a melhoria do grau de conformidade das águas balneares francesas com as normas de qualidade da directiva. Além disso, a circular DGS/DAGPB n.º 2000/312, adoptada em 7 de Junho de 2000, confirmaria a manutenção destas medidas para a época balnear de 2000.

- 23 Por conseguinte, o Governo francês considera que não é certo que, na data do termo do primeiro parecer fundamentado, o incumprimento que lhe é imputado pela Comissão na sua primeira acusação ainda persistisse. Nestas condições, convida o Tribunal de Justiça a declarar que a Comissão não provou que o incumprimento verificado em relação aos anos de 1995 a 1997 tenha prosseguido para além da data do termo do primeiro parecer fundamentado.
- 24 A Comissão replica que as circulares DGS/DE n.º 99/311 e DGS n.º 99/312 só fornecem uma indicação dos meios postos em prática, não sendo susceptíveis de demonstrar um respeito dos valores-limite imperativos fixados na directiva. Além disso, as autoridades francesas não forneceram os dados relativos à qualidade das suas águas balneares para 1999, contrariamente ao previsto no artigo 13.º da directiva, alterada.
- 25 O Governo francês recorda que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado, sem poder fundar-se numa mera presunção. Quanto aos dados para 1999 e 2000, o Governo francês não contesta que os mesmos não foram ainda fornecidos e que tal constitui uma infracção ao artigo 13.º da directiva, alterada, mas sublinha que

tal infracção é distinta da que está em causa na presente acção, em que se conclui apenas no sentido da violação dos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da directiva. De resto, não tendo tal acusação sido feita na fase pré-contenciosa, a Comissão não pode introduzi-la nesta fase da instância.

- 26 Saliente-se que, segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (v., nomeadamente, acórdão de 30 de Novembro de 2000, Comissão/Bélgica, C-384/99, Colect., p. I-10633, n.º 16).
- 27 É igualmente jurisprudência assente, como recordado pelo Governo francês, que, no âmbito de um processo de incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, cabe à Comissão provar a existência do alegado incumprimento, sem que esta última se possa basear em presunções (v., nomeadamente, acórdão de 16 de Novembro de 2000, Comissão/Grécia, C-214/98, Colect., p. I-9601, n.º 42).
- 28 No caso *sub judice*, o primeiro parecer fundamentado, relativo às duas primeiras acusações, fixou à República Francesa um prazo de dois meses, a contar da sua notificação, para dar cumprimento ao mesmo. Tendo este parecer fundamentado sido notificado em 5 de Agosto de 1998, o prazo terminou em 5 de Outubro de 1998. É, portanto, reportando-se a essa data que há que apreciar a existência ou não de um incumprimento.
- 29 É manifesto que as águas balneares francesas não respeitaram os valores-limite imperativos fixados na directiva durante as épocas balneares de 1995, 1996 e 1997. O relatório de síntese da Comissão para 1998, que não é contestado pelo Governo francês, indica que, apesar de uma certa melhoria, estes valores não

eram ainda respeitados durante a época balnear de 1998. Segundo esse relatório, em 1998, a percentagem das zonas balneares não conformes aos valores imperativos atingiu 5,5% para as águas costeiras e 4,2% para as águas interiores.

- 30 Este relatório de síntese precisa que, no que respeita à França metropolitana, a época balnear de 1998 dura «de 29 de Abril a 30 de Setembro», para as águas costeiras, e «dois a três meses, em geral, Julho e Agosto», para as águas interiores. No que respeita aos departamentos ultramarinos, é precisado que a época balnear dura o ano inteiro, para as águas costeiras, e «seis a doze meses», para as águas interiores. Daqui resulta que, em 5 de Agosto de 1998, data em que foi formulado o primeiro parecer fundamentado, estava demonstrada a existência do incumprimento invocado.
- 31 Além disso, o Governo francês não alega que deu cumprimento ao primeiro parecer fundamentado no período de dois meses a contar da sua formulação. Na realidade, este governo limita-se a invocar uma melhoria hipotética que, acima de tudo, teria ocorrido, na melhor das hipóteses, a partir de 31 de Maio de 1999, data da adopção das circulares DGS/DE n.º 99/311 e DGS n.º 99/312, ou seja, vários meses depois do termo do prazo fixado pelo primeiro parecer fundamentado.
- 32 Assim, verifica-se que, em 5 de Outubro de 1998, a República Francesa ainda não tinha posto termo ao incumprimento que lhe é imputado pela Comissão na sua primeira acusação.

Quanto à segunda acusação, relativa à insuficiência da amostragem

- 33 A Comissão alega que, para os anos de 1995, 1996 e 1997, o número de operações de amostragem em várias zonas balneares, se bem que tivesse

aumentado, continuou a ser demasiado fraco para respeitar a frequência mínima fixada na directiva. Além disso, o Governo francês teria abandonado o parâmetro «coliformes totais».

34 O Governo francês não contesta que, em certas zonas, a frequência das amostragens não era conforme à directiva, em relação aos anos de 1995, 1996 e 1997, mas sublinha que a percentagem das zonas com amostragens insuficientes diminuiu de forma constante entre 1995 e 1998. Considera, além disso, que as medidas constantes das circulares DGS/DE n.º 99/311 e DGS n.º 99/312, adoptadas em 31 de Maio de 1999, bem como da circular DGS/DAGPB n.º 2000/312, adoptada em 7 de Junho de 2000, deveriam ultimar esta adequação às normas, entretanto já realizada na data do termo do primeiro parecer fundamentado no que se refere às águas costeiras. Estas circulares prevêem, com efeito, um aumento da frequência das amostragens, onde a mesma ainda é insuficiente, bem como uma alteração do método de medição para cumprir as observações da Comissão.

35 A Comissão sublinha a insuficiência de uma referência a uma melhoria hipotética e considera que, na ausência de transmissão pelas autoridades francesas dos dados relativos ao ano de 1999, é justificado presumir-se que a infracção se manteve em 1999. Acrescenta que, se as zonas costeiras foram alvo de amostragens suficientes em 1998, 4,4% das zonas interiores não o foram ainda de modo suficiente esse ano.

36 O Governo francês insiste, como para a acusação anterior, na obrigação de a Comissão provar o alegado incumprimento sem se fundar numa presunção nem invocar uma falta de transmissão de observações que não foram objecto do processo pré-contencioso.

- 37 Saliente-se, a título preliminar, que, tanto no seu relatório de síntese para 1998 como na sua réplica, a Comissão reconheceu que as águas costeiras foram alvo de amostragens suficientes em 1998. Assim, a acusação só diz respeito às águas interiores.
- 38 A este respeito, o Governo francês reconhece a realidade da referida acusação quanto aos anos de 1995, 1996 e 1997. Além disso, o relatório de síntese da Comissão para 1998 assinala que 4,4% das zonas balneares nas águas interiores tinham sido alvo de amostragens insuficientes, o que o Governo francês não contesta. Embora esta percentagem seja melhor que a do ano precedente, verifica-se que o incumprimento persistia na data em que foi formulado o primeiro parecer fundamentado.
- 39 Por outro lado, o Governo francês não alega que deu cumprimento ao primeiro parecer fundamentado durante o período de dois meses a contar da formulação do mesmo. Na realidade, este governo só invoca uma melhoria hipotética, ocorrendo, na melhor das hipóteses, depois de 31 de Maio de 1999, de qualquer modo, depois do prazo fixado pelo primeiro parecer fundamentado.
- 40 Assim, verifica-se que, em 5 de Outubro de 1998, a República Francesa não tinha posto termo ao incumprimento que lhe é imputado pela Comissão na sua segunda acusação, na parte em que diz respeito à frequência de amostragem das águas balneares interiores.

Quanto à terceira acusação, relativa ao abandono do parâmetro «coliformes totais»

- 41 A Comissão alega que o parâmetro «coliformes totais» faz parte da directiva. Assim, tendo deixado de o medir, as autoridades francesas violaram uma obrigação inequívoca resultante dos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da directiva.

- 42 O Governo francês reconhece que o abandono do parâmetro «coliformes totais» não lhe permite respeitar integralmente as normas da directiva, mas alega que sanou este incumprimento ao adoptar a circular DGS/DAGPB n.º 2000/312, de 7 de Junho de 2000, que ordenou a retomada da medição deste parâmetro.
- 43 É manifesto que, em 6 de Outubro de 1999, data do termo do prazo fixado pelo segundo parecer fundamentado, as autoridades francesas não mediam o parâmetro «coliformes totais». Há, assim, que declarar verificado este incumprimento.
- 44 Tendo em conta as considerações anteriores, verifica-se que:
- ao não tomar todas as medidas necessárias destinadas a garantir, no prazo de dez anos após a notificação da directiva, a conformidade da qualidade das águas balneares aos valores-limite imperativos fixados pela referida directiva, contrariamente ao seu artigo 4.º, n.º 1,
 - ao não efectuar as operações de amostragem segundo a frequência mínima fixada no anexo da directiva para as águas balneares interiores, contrariamente ao seu artigo 6.º, n.º 1, e
 - ao não realizar as operações de amostragem para o parâmetro «coliformes totais»,

a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da mesma directiva.

Quanto às despesas

- 45 Por força do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Francesa e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

¶

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) — Ao não tomar todas as medidas necessárias destinadas a garantir, no prazo de dez anos após a notificação da Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares, a conformidade da qualidade das águas balneares aos valores-limite imperativos fixados pela referida directiva, contrariamente ao seu artigo 4.º, n.º 1,

— ao não efectuar as operações de amostragem segundo a frequência mínima fixada no anexo da Directiva 76/160 para as águas balneares interiores, contrariamente ao seu artigo 6.º, n.º 1, e

— ao não realizar as operações de amostragem para o parâmetro «coliformes totais»,

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.

2) A República Francesa é condenada nas despesas.

Gulmann

Puissochet

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Março de 2001.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

C. Gulmann