

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

F. G. JACOBS

apresentadas em 7 de Julho de 2005¹

1. Nesta acção nos termos do artigo 226.º CE, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça declare que o Reino de Espanha, ao não ter «designado oficialmente» as praias de «A Videira», «Niño do Corvo» e «Canabal», situadas em Moaña, Ría de Vigo, na costa da Galiza, como águas balneares, e ao não ter adoptado um programa de redução da poluição para a Ría de Vigo, faltou às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 76/160/CEE do Conselho (a seguir «directiva águas balneares») ² e do artigo 5.º da Directiva 79/923/CEE do Conselho (a seguir «directiva águas conquícolas») ³.

Infracção à directiva águas balneares

A directiva águas balneares

2. De acordo com o seu primeiro considerando, o objectivo da directiva águas balneares é a protecção do ambiente e da saúde pública mediante a redução da poluição das águas balneares e a sua protecção contra uma degradação posterior.

3. O artigo 1.º define assim o objecto da directiva:

«1. A presente directiva é relativa à qualidade das águas balneares, com excepção de águas destinadas a usos terapêuticos e das águas de piscinas.

1 — Língua original: inglês.

2 — De 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares (JO 1976, L 31, p. 1; EE 15 F1 p. 133).

3 — De 30 de Outubro de 1979, relativa à qualidade exigida das águas conquícolas (JO L 281, p. 47; EE 15 F2 p. 156).

2. Na aceção da presente directiva, entende-se por:

locais respeitantes à prática de banhos, bem como as condições meteorológicas.»

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,

4. Um anexo à directiva, que, nos termos do seu artigo 2.º, dela faz parte integrante, inclui uma tabela que estabelece uma série de parâmetros físico-químicos e microbiológicos aplicáveis às águas balneares. A tabela estabelece, na coluna G, valores indicativos e, na coluna I, valores imperativos que as águas balneares dos Estados-Membros têm de respeitar de acordo com o artigo 3.º da directiva.

ou

— não é proibido e é habitualmente praticado por um número considerável de banhistas;

5. De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, os Estados-Membros deverão fixar, 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 artigo 3.º, n.º 2, estabelece que os valores fixados pelos Estados-Membros «não podem ser menos rigorosos que os indicados na coluna I do anexo». O artigo 3.º, n.º 3, exige que os Estados-Membros se esforcem por aplicar os valores da coluna G do anexo como valores-guia.

b) «Zona balnear» o local onde se situam as águas balneares;

c) «Época banear» o período durante o qual se prevê uma afluência importante de banhistas, tendo em conta os usos locais, incluindo eventuais disposições

6. O artigo 4.º, n.º 1, exige que os Estados-Membros tomem «as disposições necessárias para que a qualidade das águas balneares satisfaça os valores-limite fixados nos termos do artigo 3.º».

7. A conformidade com os valores imperativos deve ser aferida pelos Estados-Membros através de um processo de amostragem expressamente regulado nos artigos 5.º e 6.º. A frequência da recolha de amostras e os parâmetros que os Estados-Membros devem ter em conta são estabelecidos no anexo da directiva.

parte da Espanha. Assim, a qualidade das águas balneares em Espanha, em 1 de Janeiro de 1986, deveria estar em conformidade com os limites imperativos estabelecidos nessa directiva.

Apreciação

8. O artigo 8.º da directiva inclui uma lista exaustiva de casos em que são permitidas derrogações a estes parâmetros:

9. Segundo o artigo 13.º, na versão que lhe foi dada 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 ambiente⁴, no final da época balnear os resultados das operações de recolha de amostras serão enviados à Comissão, que publica um relatório sumário.

11. A Comissão pretende a declaração de que o Reino de Espanha não «designou oficialmente» as três praias em causa como praias balneares nos termos da directiva águas balneares. A Comissão alega, sem contestação por parte da Espanha, que essa obrigação decorre do artigo 4.º, n.º 1, da referida directiva.

10. O artigo 395.º do Acto de Adesão de Espanha e Portugal⁵ não prevê qualquer derrogação relativamente à transposição e execução da directiva águas balneares por

12. Nem o artigo 4.º, n.º 1, nem qualquer outra disposição da directiva águas balneares exige expressamente que os Estados-Membros previamente «designem» ou «identifiquem», oficialmente ou por qualquer outra forma, quais das suas águas territoriais deverão ser consideradas águas balneares para efeitos da directiva. Mas a Comissão baseia-se nas conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Comissão/Portugal (C-272/01) para fundamentar a sua interpretação. De acordo com as referidas conclusões, essa obrigação decorre de uma

4 — JO L 377, p. 48.

5 — JO 1985, L 302, p. 32.

interpretação teleológica da directiva águas balneares⁶. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre esta questão, uma vez que decidiu o caso com base noutros fundamentos.

13. Não estou convencido de que a obrigação de «designar oficialmente» as águas balneares decorra das disposições da directiva águas balneares ou possa ser inferida dos seus objectivos.

14. A directiva águas balneares, como sustentou o Tribunal de Justiça, é uma directiva que exige aos «Estados-Membros que sejam alcançados resultados precisos e concretos após um determinado prazo»⁷. Para que esses resultados sejam alcançados, impõe aos Estados-Membros um conjunto de obrigações concretas e pormenorizadas. Todavia, a obrigação de «designar oficialmente» ou até mesmo de «identificar» as águas em causa não está expressamente referida. A não inclusão dessa obrigação na directiva águas balneares é realçada pelo facto de outras directivas relativas à protecção do ambiente e da saúde pública incluírem uma disposição expressa que impõe aos Estados-Membros

que «designem» ou «identifiquem» determinadas áreas ou águas até determinada data⁸.

15. A realização dos objectivos fixados na directiva águas balneares pressupõe, como indicado pelo advogado-geral P. Léger, a prévia indicação pelo Estado-Membro das águas balneares a que se aplica. É esse especialmente o caso das águas balneares previstas no segundo travessão do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), designadamente, locais onde os banhos não são proibidos e são tradicionalmente praticados por grande número de banhistas.

16. Contudo, se a obrigação de identificar as águas balneares relevantes abrangidas pela directiva pode inferir-se das disposições da directiva⁹, isso não é o mesmo que exigir aos Estados Membros que «designem oficialmente» essas águas. Esta obrigação implicaria, em minha opinião, não apenas a identificação pelo Estado-Membro das águas que são abrangidas pelo objecto da directiva mas também a adopção de um acto formal para esse efeito.

6 — «[Os objectivos da directiva águas balneares] não seriam atingidos se as praias [...] onde a prática banhar não é expressamente autorizada, mas também não é proibida [...] e onde a prática banhar existe, não estivessem identificadas como zonas balneares em conformidade com a directiva estando desse modo subtraídas ao controlo da Comissão», conclusões no processo Comissão/Portugal, C-272/01, Colect., p. I-6767, n.º 34.

7 — V. acórdão de 18 de Junho de 2002, Comissão/França (C-60/01, Colect., p. I-5679, n.º 28, e jurisprudência aí referida).

8 — V., por exemplo, o artigo 4.º, n.º 1, da directiva águas conculcolas, citada na nota 3, *supra*; o artigo 4.º, n.º 1, 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); o artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375, p. 1). V., igualmente, o artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (JO L 135, p. 40).

9 — Não é por acaso que no processo Comissão/Portugal, já referido na nota 6, *supra*, a Comissão acusou Portugal de não ter identificado todas as águas interiores relevantes e não de não as ter «oficialmente designado», como no presente caso.

17. Na falta de previsão de uma obrigação concreta de designação ou de um processo para esse efeito na directiva águas balneares, os meios pelos quais essas áreas são identificadas são deixadas à discrição dos Estados-Membros, desde que, evidentemente, todas as águas que estejam no âmbito de aplicação da directiva sejam objecto da recolha de amostras e os objectivos prosseguidos pela directiva sejam alcançados. Podemos imaginar uma situação em que um Estado-Membro não tivesse estabelecido uma lista das águas abrangidas, mas tivesse, apesar disso, cumprido as obrigações concretas decorrentes da directiva águas balneares e tivesse atingido o nível de qualidade nela estabelecido. Nessas circunstâncias, não consigo encontrar uma violação da directiva por falta de designação oficial.

18. Resulta dos autos que não eram colhidas, com a frequência exigida, amostras das águas das três praias em causa, acusação que a Espanha não contesta. Se essas praias, como alega a Comissão, devessem ser abrangidas pela directiva águas balneares no período relevante, a violação da directiva verificar-se-ia, não por a Espanha não ter «oficialmente designado» as três praias em causa como águas balneares nos termos da directiva, mas por não ter procedido à colheita de amostras obrigatória¹⁰.

19. Contudo, a Comissão não pretende uma declaração do Tribunal de Justiça nesse sentido. Dado que, num processo ao abrigo do artigo 226.º CE, a função do Tribunal de Justiça é apreciar se o Estado-Membro em causa não cumpriu as suas obrigações, como alegado pela Comissão, considero que o Tribunal de Justiça deveria julgar improcedente o pedido da Comissão no que diz respeito à alegada violação da directiva águas balneares.

20. Devo, no entanto, analisar os argumentos expendidos pelo Governo espanhol para o caso de Tribunal de Justiça decidir não acolher a minha opinião e considerar, seguindo a acusação da Comissão, que da estrutura geral e do objectivo subjacente à directiva águas balneares decorre a obrigação de «designar oficialmente» as águas relevantes para efeitos da sua aplicação.

21. O Reino de Espanha alega, em primeiro lugar, que, tendo em conta os seus consistentes esforços no sentido de melhorar a qualidade das águas e de reduzir a poluição na parte da costa onde se situam as três praias¹¹, está a cumprir o principal objectivo

10 — Não proceder à colheita de amostras com a frequência estabelecida constitui uma violação das obrigações decorrentes da directiva, mesmo quando esse incumprimento seja de alcance limitado e tenha consequências práticas pouco relevantes: acórdão de 30 de Janeiro de 2003, Comissão/Dinamarca (C-226/01, Colect., p. I-1219, n.º 32 e 33); v., também, acórdão de 8 de Junho de 1999, Comissão/Alemanha (C-198/97, Colect., p. I-3257, n.º 46).

11 — A Espanha invoca a este respeito o «Plan General de Saneamiento de Galicia», 2000-2015, adoptado pela Xunta de Galicia em Novembro de 2000, cujos objectivos são levar a cabo os investimentos necessários para garantir que seja possível a prática de banhos em segurança nas praias da Galiza, e o novo sistema de esgotos do município de Moaña, em que se situam as três praias em causa, que começou a ser executado quando a acção foi proposta e que ficou concluído em Julho de 2003.

da directiva águas balneares, designadamente, a adopção de medidas no sentido de melhorar e regenerar a qualidade das águas balneares.

nem que tal incumprimento se mantivesse em Setembro de 2002.

22. Não consigo ver qual a relevância deste argumento no presente processo, uma vez que ele não é dirigido aos fundamentos em que a Comissão baseia a sua acção, ou seja, a falta de «designação oficial» das águas em questão. De qualquer forma, como o Tribunal de Justiça declarou, a directiva águas balneares impõe aos Estados-Membros «que atinjam certos resultados e não permite que estes invoquem, exceptuadas as derrogações nela previstas, circunstâncias especiais para justificar o não respeito desta obrigação»¹². Se, como pretende o Reino de Espanha, foi feito um esforço consistente para atingir os resultados estabelecidos na directiva, isso é louvável, mas não suficiente para cumprir a directiva¹³. Esse argumento não deve, portanto, ser aceite.

23. Em segundo lugar, o Reino de Espanha alega que a prova apresentada pela Comissão não demonstra, de forma bastante e convincente, a existência do incumprimento por sua parte, em Outubro de 2001, das obrigações decorrentes da directiva águas balneares

24. Para chegar à conclusão de que as três praias em questão são abrangidas pela definição do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), de águas em que «os banhos não são proibidos e são habitualmente praticados por um número considerável de banhistas» e, portanto, deveriam ter sido «oficialmente designadas», a Comissão baseia-se na informação fornecida sobre essas praias pelo «Guia das praias» (a seguir «guia») publicado pelo Ministério do Ambiente espanhol. O guia fornece informação geral sobre as praias espanholas, tais como fotografias, mapas de acesso, principais características, serviços das proximidades, como hospitais, hotéis, parques de campismo, etc. O guia também indica o nível de frequência de cada praia. De acordo com os documentos juntos pela Comissão à petição inicial, as três praias em causa são muito frequentadas.

25. O Reino de Espanha alega, no essencial, que o guia é apenas um documento informativo que não indica quando a informação foi obtida. Os documentos juntos pela Comissão à petição inicial não demonstram que a Espanha estivesse numa situação de incumprimento das suas obrigações nas datas alegadas pela Comissão.

12 — V. acórdão Comissão/Alemanha, já referido na nota 10, *supra*, n.º 35.

13 — V. *ibidem* e a jurisprudência aí referida. V., em último lugar, conclusões no processo Comissão/Portugal, já referidas na nota 6, n.º 34.

26. Em minha opinião, um guia que é publicado oficialmente pelo Ministério do Ambiente espanhol e que indica que a frequência das praias em causa é elevada constitui prova suficiente em que a Comissão pode basear-se para concluir que um número considerável de banhistas vai a banhos nas praias em questão. Além disso, como salienta a Comissão, o Tribunal de Justiça tem, noutros casos, aceite que folhetos de publicidade a parques de campismo demonstram o facto de que essas áreas são normalmente usadas por um considerável número de banhistas ¹⁴.

28. Assim, se o Tribunal de Justiça considerar que da directiva águas balneares decorre a obrigação implícita de «designar oficialmente» as águas balneares relevantes, deverá concluir que, não o tendo feito relativamente às praias de «A Videira», «Niño do Corvo» e «Canabal», situadas em Moaña, Ría de Vigo, na costa da Galiza, o Reino de Espanha faltou às suas obrigações decorrentes do artigo 4.º, n.º 1, da mesma.

Violação da directiva águas conquícolas

27. Perante tal prova, caberia à Espanha provar o contrário. Mas, em vez disso, a Espanha apenas pôs em causa o valor da prova apresentada pela Comissão, sem apresentar ao Tribunal de Justiça as razões pelas quais as conclusões tiradas pela Comissão do seu guia seriam erradas. Com efeito, parece-me que o Reino de Espanha, como autor do guia, estava numa posição única para revelar quando e como foi obtida a informação nele contida se, com isso, pudesse rebater o argumento da Comissão. Porém, o Reino de Espanha não o fez.

A directiva águas conquícolas

29. De acordo com os seus primeiro e segundo considerandos, os objectivos da directiva águas conquícolas são os de proteger as águas, incluindo as águas conquícolas, contra a poluição e salvaguardar determinadas populações de diversas consequências nefastas resultantes da descarga de substâncias poluentes nas águas do mar.

14 — Acórdão de 25 de Maio de 2000, Comissão/Bélgica (C-307/98, Colect., p. I-3933, n.º 32).

30. O artigo 1.º estabelece: «A presente 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 [...] e contribuir, assim, para a boa qualidade dos produtos conquícolas que podem ser directamente consumidos pelo homem.»

31. O artigo 3.º, n.º 1, estabelece que «para as águas indicadas, os Estados-Membros fixarão valores para os parâmetros indicados em anexo, quando existirem valores na coluna G ou na coluna I. Darão cumprimento aos enunciados dessas duas colunas». O artigo 3.º, n.º 2, impõe aos Estados-Membros que não fixem valores menos severos do que aqueles que figuram na coluna I do anexo e se esforcem por respeitar os valores enunciados na coluna G, que são mais indicativos do que imperativos.

32. O artigo 5.º estabelece 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 a contar da designação feita nos termos do artigo 4.º, os valores fixados pelos Estados-Membros em conformidade com o artigo 3.º e com as observações das colunas G e I do anexo I».

33. O artigo 6.º estabelece que «para aplicação do artigo 5.º, as águas designadas serão consideradas conformes com a presente directiva se as respectivas amostras, colhidas com a frequência mínima prevista no anexo, num mesmo local de colheita e durante um período de doze meses, indicarem que respeitam os valores fixados pelos Estados-Membros de acordo com o artigo 3.º e com as observações das colunas G e I do anexo», relativamente a determinadas percentagens das amostras para cada um dos parâmetros da lista anexa.

34. Para o parâmetro 10 do anexo, «coliformes fecais/100/ml», é estabelecido um valor de referência de « ≤ 300 na polpa do molusco e no líquido intervalar». Apesar de esse valor ser indicado na coluna G, uma nota esclarece que «todavia, enquanto se aguarda que seja adoptada uma directiva relativa à protecção dos consumidores de produtos conquícolas, este valor deve ser imperativamente respeitado nas águas onde vivem moluscos directamente consumidos pelo homem», tornando, assim, este valor imperativo durante o período transitório.

35. O artigo 395.º do Acto de Adesão de Espanha e Portugal¹⁵ não contempla qualquer excepção relativamente à transposição e execução da directiva águas conquícolas pela Espanha. Assim, os programas referidos no artigo 5.º da directiva águas conquícolas deviam ter sido executados até 30 de Outubro de 1987.

15 — Já referido na nota 5, *supra*.

Outras normas comunitárias relevantes

Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º da directiva águas conquícolas.

36. A directiva relativa à protecção dos consumidores de produtos conquícolas referida no n.º 34, *supra* (a seguir «directiva protecção dos consumidores de produtos conquícolas»), foi adoptada pelo Conselho em 15 de Julho de 1991)¹⁶. O capítulo I do seu anexo impõe que a localização e os limites as zonas de produção devem ser fixados pela autoridade competente a fim de identificar as zonas em que os moluscos bivalves vivos podem ser apanhados para consumo humano directo. Esses moluscos bivalves vivos devem satisfazer os requisitos do capítulo V do mesmo anexo, que estabelece as condições em que os moluscos bivalves vivos (a que passarei a referir-me genericamente como «moluscos») podem ser destinados a consumo humano «directo». Essas condições dizem essencialmente respeito às características físicas e à situação química e bacteriológica dos bivalves.

Apreciação

37. A Comissão considera que, não tendo adoptado um programa de redução da poluição para a Ría de Vigo, o Reino de

38. A Comissão, sem contestação por parte da Espanha, alega que as águas da Ría de Vigo foram designadas pela Espanha como águas conquícolas. A Ría de Vigo é, assim, abrangida pelo artigo 5.º desta directiva e, por consequência, deve ser estabelecido um programa para reduzir a poluição e garantir que as suas águas obedecem aos parâmetros nela estabelecidos. Uma vez que esse programa nunca foi comunicado à Comissão, apesar dos seus pedidos formais nesse sentido, a Comissão conclui que o programa não foi adoptado.

39. O Reino de Espanha avança dois argumentos em sua defesa. Alega, em primeiro lugar, que a Ría de Vigo não está abrangida pela directiva águas conquícolas e, em segundo lugar, alega que, mesmo que estivesse, cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 5.º

40. No que se refere ao seu primeiro argumento principal, a Espanha alega que, nos termos do seu artigo 1.º, a directiva águas

16 — Directiva 91/492/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1991, que estabelece as normas sanitárias que regem a produção e a colocação no mercado de moluscos bivalves vivos (JO L 268, p. 1).

conquícolas apenas se aplica às águas destinadas à produção de moluscos que podem ser «directamente» consumidos pelo homem. Uma vez que, após a sua última classificação de 1998, os moluscos apanhados nas águas conquícolas da Ría de Vigo estão sujeitos a tratamento subsequente antes de serem colocados no mercado para consumo humano, essas águas não estão abrangidas nessa categoria. A Espanha alega ainda que várias medidas comunitárias regulam a produção e comercialização de produtos conquícolas, distinguindo entre as diferentes áreas de produção, consoante esses produtos sejam apanhados para consumo humano directo ou para tratamento subsequente previamente ao consumo. No interesse de uma interpretação uniforme e para evitar discrepâncias internas entre diferentes diplomas comunitários referentes a matérias relacionadas, a directiva águas conquícolas deverá ser interpretada à luz dessas medidas comunitárias com ela relacionadas. O Reino de Espanha invoca o Regulamento (CE) n.º 854/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano¹⁷ e, em especial, o seu Anexo II, que descreve os controlos oficiais a que estão sujeitos os moluscos destinados a consumo humano.

41. Em minha opinião, estes argumentos devem ser rejeitados.

42. No que diz respeito ao objectivo da directiva águas conquícolas, é verdade que ao referir-se ao objectivo de contribuir para a boa qualidade dos produtos conquícolas «que podem ser directamente consumidos pelo homem», o artigo 1.º da directiva águas conquícolas cria uma certa ambiguidade quanto ao seu âmbito de aplicação. Mas concordo com a Comissão em que, numa interpretação sistemática, deve concluir-se que no seu âmbito se incluem todas as águas conquícolas e não apenas as que produzem moluscos que possam ser directamente consumidos pelo homem¹⁸.

43. Em primeiro lugar, o âmbito de aplicação da directiva águas conquícolas é definido em termos muito amplos no seu artigo 1.º como aplicando-se «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

18 — Deve notar-se que o artigo 1.º do diploma que originalmente transpôs a directiva águas conquícolas em Espanha, o Real Decreto 38/1989, apenas se referia a moluscos consumíveis pelo homem, sem especificar «directamente» consumíveis. Foi apenas ao transpor a directiva protecção dos consumidores de produtos conquícolas que o Real Decreto 345/1993 (Normas de calidad de las aguas y de la producción de moluscos y otros invertebrados marinos vivos, BOE n.º 74, de 27 de Março de 1993) introduziu essa distinção em consonância com esta directiva. Este último decreto real revogou o Real Decreto 38/1989 e integrou as suas disposições no seu texto, consolidando ambos os diplomas. O texto consolidado foi mantido em vigor quando foi transposta a Directiva 97/61/CE do Conselho, de 20 de Outubro de 1997, que altera o anexo da Directiva 91/492/CEE que estabelece as normas sanitárias que regem a produção e a colocação no mercado de moluscos bivalves vivos (JO L 295, p. 35). Essa directiva foi transposta pelo Real Decreto 571/1999, de 9 de Abril (BOE n.º 86, de 10 de Abril de 1999).

permitir a vida e o crescimento de moluscos [...]». A referência à «vida e [...] crescimento de moluscos» não é acompanhada de qualquer outra precisão. A frase «e contribuir, assim, para a boa qualidade dos produtos conquícolas que podem ser directamente consumidos pelo homem», em minha opinião, não limita o âmbito de aplicação da directiva a esse objectivo, mas indica antes um objectivo ulterior que pode ser atingido com esse meio. O uso do advérbio «assim» é significativo a esse respeito.

fecais/100 ml», é indicado um valor de referência de « ≤ 300 na polpa do molusco e no líquido intervalar». Apesar de esse valor aparecer na coluna G, uma nota ao mesmo estabelece que «enquanto se aguarda que seja adoptada uma directiva relativa à protecção dos consumidores de produtos conquícolas, este valor deve ser imperativamente respeitado nas águas onde vivem moluscos directamente consumidos pelo homem».

44. Em segundo lugar, nada no preâmbulo da directiva águas conquícolas aponta no sentido de uma intenção do legislador comunitário de restringir o âmbito de aplicação dessa directiva no sentido apontado pelo Reino de Espanha. Com efeito, o preâmbulo refere-se sempre a águas conquícolas num sentido genérico¹⁹ e nele não se encontra qualquer referência a águas em que podem ser apanhados «produtos conquícolas que podem ser directamente consumidos pelo homem». O mesmo se aplica ao título da directiva, que se refere genericamente à qualidade das águas conquícolas.

46. Como nota a Comissão, a especificação feita por essa nota implica que o valor indicado no anexo continua a ser um valor de referência para todas as águas conquícolas, para além daquelas «onde vivem moluscos directamente consumidos pelo homem» e, assim, que o âmbito de aplicação da directiva é mais amplo do que o defendido pela Espanha.

45. Em terceiro lugar, nos termos dos artigos 3.º, n.º 1, e 5.º, os Estados-Membros têm de cumprir os valores indicados nas colunas G e I do anexo. Segundo o parâmetro 10 do anexo, «coliformes

47. No que respeita ao argumento da Espanha relativamente à interpretação da directiva águas conquícolas à luz das medidas comunitárias posteriores aplicáveis à produção e comercialização dos produtos conquícolas, diria que resulta do preâmbulo da directiva águas conquícolas²⁰ que o seu objectivo principal é mais a protecção do ambiente do que dos consumidores. Que

19 — V., por exemplo, os primeiro, terceiro, sétimo e décimo considerandos.

20 — V. os primeiro, segundo e décimo considerandos.

alguns aspectos relativos à protecção dos consumidores de produtos conquícolos tenham sido regulados na directiva é secundário relativamente ao seu principal objectivo. Essas disposições foram incluídas a título provisório, até à adopção de uma directiva específica que regulasse a protecção dos consumidores nesta área, designadamente, a directiva protecção dos consumidores de produtos conquícolos²¹.

respectivos, embora podendo coincidir, serem largamente diferentes.

49. O mesmo raciocínio se aplica a outras medidas comunitárias adoptadas em domínios relacionados com este, incluindo o Regulamento n.º 854/2004, citado pelo Reino de Espanha em apoio da sua posição²². O principal objectivo desse regulamento é a organização da fiscalização dos produtos de origem animal, entre os quais os moluscos, e não a qualidade das águas conquícolas em si mesmas.

48. É esta última directiva que especifica as condições de saúde para a produção e colocação no mercado de moluscos destinados «directamente» a consumo humano ou a tratamento subsequente, prévio ao consumo humano. Embora as duas directivas estejam estritamente relacionadas, continuam a ser dois diplomas diferentes, prosseguindo objectivos distintos, embora complementares. Assim, enquanto o objectivo principal da directiva águas conquícolas é a qualidade das águas onde vivem e se desenvolvem moluscos, o objectivo da directiva protecção dos consumidores de produtos conquícolos é especificamente a qualidade dos próprios moluscos, com vista a torná-los adequados ao consumo humano, directamente ou após tratamento. Isto demonstra-se claramente pelo facto de os parâmetros, valores e meios de análise previstos nas disposições e anexos

50. Finalmente, não encontro na directiva protecção dos consumidores de produtos conquícolos ou no Regulamento n.º 854/2004 disposições que apoiem o argumento de que a intenção do legislador era alterar o âmbito de aplicação da directiva águas conquícolas no sentido invocado pela Espanha.

51. O Reino de Espanha parece confundir os objectivos, o âmbito de aplicação e as obrigações decorrentes desses diferentes diplomas comunitários. É o capítulo I do anexo da directiva protecção dos consumidores de produtos conquícolos e o Anexo II

21 — Já referida na nota 16, *supra*.

22 — Já referido na nota 17, *supra*.

do Regulamento n.º 854/2004 que impõem às autoridades nacionais competentes que distingam as áreas de produção de moluscos consoante estes sejam produzidos directamente para consumo humano ou não. Apenas para execução das medidas comunitárias é que tal classificação por áreas é relevante.

como o regulamento do serviço público de saneamento das águas residuais urbanas.

52. Tendo em conta o exposto, sou de opinião que o âmbito de aplicação da directiva águas conquícolas não se limita às águas conquícolas em que os produtos conquícolas apanhados são destinados a consumo humano directo, mas abrange também as águas designadas como águas conquícolas pelos Estados-Membros nos termos do seu artigo 1.º Como a Espanha não contesta que as águas da Ria de Vigo devem ser classificadas como águas conquícolas, a directiva águas conquícolas é-lhes aplicável.

54. Devo começar por observar que resulta dos autos que a Espanha não notificou à Comissão as medidas que alegadamente adoptou em execução do artigo 5.º da directiva águas conquícolas, apesar dos pedidos da Comissão nesse sentido, nem respondeu ao parecer fundamentado da Comissão. Só estes incumprimentos seriam suficientes para justificar o pedido da Comissão²³.

55. No processo Comissão/Alemanha²⁴, a Comissão alegou, designadamente, que a Alemanha, não tendo apresentado os programas exigidos pelo artigo 5.º da directiva águas doces²⁵ e pelo artigo 5.º da directiva águas conquícolas, faltou ao cumprimento das obrigações delas decorrentes. O Tribunal de Justiça declarou que «da letra do artigo 5.º da [...] Directiva [...] 79/923, bem como do minucioso dispositivo de controlo da qualidade das águas definido por essa [...] directiva [...], resulta claramente que os Estados-Membros têm a obrigação de adoptar programas específicos para reduzir a

53. Em alternativa, a Espanha alega que, de qualquer modo, adoptou medidas para cumprir os requisitos do artigo 5.º da directiva águas conquícolas, designadamente o «Plan General de Saneamiento de Galicia» de 2000-2015 e a Lei 8/2001 da Comunidad Autónoma de Galicia relativa à protecção da qualidade da água das Rías de Galicia, bem

23 — V. acórdão de 16 de Junho de 2005, Comissão/Itália (C-456/03, Colect., p. I-5335, n.º 27 e jurisprudência aí citada).

24 — Acórdão de 12 de Dezembro de 1996 (C-298/95, Colect., p. I-6747).

25 — 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).

poluição das águas [...] conquícolas, [...] em [...] seis anos»²⁶.

56. O Tribunal de Justiça rejeitou o argumento do Governo alemão de que a existência de programas gerais de tratamento das águas podia ser considerada uma transposição suficiente do artigo 5.º e considerou também que o objectivo de redução da poluição das águas por 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 peixes²⁷.

57. Mesmo tendo estas observações sido feitas relativamente ao artigo 5.º da directiva águas doces, elas podem ser consideradas igualmente aplicáveis no presente contexto, tendo em conta que a letra das disposições é praticamente idêntica. Em minha opinião, as medidas de execução apresentadas pela Espanha não cumprem os requisitos da directiva águas conquícolas. Tanto o «Plan General de Saneamiento de Galicia» como a Lei 8/2001 carecem, do meu ponto de vista,

da precisão exigida para satisfazerem os requisitos do artigo 5.º da directiva águas conquícolas, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça. Tal como a Comissão acertadamente afirma, nenhuma daquelas medidas foi tomada especificamente para dar cumprimento às obrigações decorrentes da directiva águas conquícolas, mas antes para executar outras directivas comunitárias no domínio do tratamento e da qualidade das águas²⁸.

58. Mais importante ainda, como a Comissão afirmou, sem contestação por parte da Espanha, nenhuma daquelas medidas inclui disposições precisas para garantir que a qualidade das águas da Galiza, em especial da Ría de Vigo, respeitará os parâmetros físico-químicos concretos estabelecidos no anexo da directiva, o que devia ter acontecido em Outubro de 1987. Como afirmei anteriormente, embora tais medidas possam contribuir indirectamente para a melhoria da limpeza das águas, não é evidente, pelo menos na ausência de prova nesse sentido, que terão necessariamente os efeitos prosseguidos pela directiva águas conquícolas, designadamente quanto a permitirem a vida e o crescimento dos moluscos²⁹.

26 — Acórdão Comissão/Alemanha, já referido na nota 24, *supra*, n.º 24.

27 — *Ibidem*, n.ºs 25 e 26. V., também, as minhas conclusões no mesmo processo, n.ºs 17 e 18.

28 — Resulta do seu próprio texto que o «Plan General de Saneamiento de Galicia» foi originalmente adoptado para dar cumprimento às obrigações decorrentes da Directiva 91/271/CEE, já referida na nota 8. A Lei 8/2001, embora estabeleça objectivos de qualidade para as águas das Rias de Galicia, tem genericamente como objecto a regulação e fiscalização das descargas de águas residuais urbanas e industriais nas rias da Galiza.

29 — V. as minhas conclusões no processo Comissão/Alemanha, já referido na nota 24, *supra*, n.ºs 17 e 18. V., igualmente, o n.º 26 do acórdão do mesmo processo.

Conclusão

59. Concluo por isso que o Tribunal deve:

- «1) Declarar que, não tendo adoptado, no prazo estabelecido, um programa de redução da poluição para a Ria de Vigo, o Reino de Espanha não cumpriu as suas obrigações decorrentes do artigo 5.º da Directiva 79/923, de 30 de Outubro de 1979, relativa à qualidade das águas conquícolas.
- 2) Na parte restante, julgar improcedente o pedido da Comissão.
- 3) Condenar as partes a suportar as respectivas despesas.»