



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

4 de setembro de 2014*

«Incumprimento de Estado — Diretiva 91/676/CEE — Artigo 5.º, n.º 4 — Anexo II, A, n.ºs 1 a 3 e 5 — Anexo III, n.ºs 1, pontos 1 a 3, e 2 — Proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola — Períodos de aplicação — Capacidade dos depósitos destinados ao armazenamento do estrume de origem animal — Limitação da aplicação — Proibição da aplicação em terrenos de forte inclinação ou em terrenos gelados ou cobertos de neve — Não conformidade da regulamentação nacional»

No processo C-237/12,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 16 de maio de 2012,

Comissão Europeia, representada por E. Manhaeve, B. Simon e J. Hottiaux, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Francesa, representada por G. de Bergues, S. Menez e D. Colas, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, J. L. da Cruz Vilaça (relator), G. Arestis, J.-C. Bonichot e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 6 de novembro de 2013,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 16 de janeiro de 2014,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, não tendo adotado as medidas necessárias para garantir a execução completa e correta da totalidade das exigências que lhe são impostas pelo artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375, p. 1), conjugado com os anexos II, A, n.ºs 1 a 3 e 5, e III, n.ºs 1, pontos 1 a 3, e 2, desta diretiva, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dessa diretiva.

Quadro jurídico

Direito da União

- 2 Segundo o décimo primeiro considerando da Diretiva 91/676, os programas de ação «deverão conter medidas que limitem a aplicação no solo de todos os fertilizantes azotados e, em especial, que estabeleçam limites específicos para aplicação de estrume de origem pecuária».
- 3 O artigo 1.º da referida diretiva precisa que esta tem por objetivo reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e impedir a propagação da referida poluição.
- 4 O artigo 4.º, n.º 1, da mesma diretiva dispõe:

«A fim de assegurar um nível geral de proteção de todas as águas contra a poluição causada ou induzida por nitratos, os Estados-Membros deverão, num prazo de dois anos a contar da data de notificação da presente diretiva:

- a) Elaborar um código ou códigos de boa prática agrícola a aplicar voluntariamente pelos agricultores, e que deverá conter disposições que abranjam, no mínimo, os elementos constantes do anexo II A;

[...]»

- 5 O artigo 5.º da Diretiva 91/676 prevê:

«1. Para efeitos da concretização dos objetivos referidos no artigo 1.º, e no prazo de dois anos contados a partir da data da designação inicial referida no n.º 2 do artigo 3.º ou no prazo de um ano contado a partir de cada nova designação referida no n.º 4 do artigo 3.º, os Estados-Membros criarão programas de ação para as zonas designadas como vulneráveis.

[...]

3. Os programas de ação terão em conta:

- a) Os dados científicos e técnicos disponíveis, sobretudo no que se refere às contribuições relativas de azoto proveniente de fontes agrícolas ou outras;
- b) As condições do ambiente nas regiões em causa do Estado-Membro interessado.

4. Os programas de ação serão executados no prazo de quatro anos a contar da respetiva elaboração e consistirão nas seguintes medidas obrigatórias:

- a) As medidas referidas no anexo III;
- b) As medidas estabelecidas pelos Estados-Membros no(s) código(s) de boa prática agrícola elaborado(s) nos termos do artigo 4.º, com exceção das que tenham sido impostas pelo anexo III.

[...]»

- 6 O anexo II, A, n.ºs 1 a 3 e 5, dessa diretiva, intitulado «Código(s) de boa prática agrícola», tem a seguinte redação:

«Um código ou códigos de boa prática agrícola cujo objetivo seja reduzir a poluição causada por nitratos e que tenha em conta as condições nas diferentes regiões da Comunidade deverá incluir disposições que abranjam as seguintes questões, na medida em que forem relevantes:

- 1) Períodos em que a aplicação de fertilizantes aos solos não é apropriada;
- 2) A aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação;
- 3) A aplicação de fertilizantes em terrenos saturados de água, inundados, gelados ou cobertos de neve;

[...]

- 5) A capacidade e a construção de depósitos de estrume animal, incluindo medidas que evitem a poluição da água pel[a] drenagem e derramamento para as águas subterrâneas ou superficiais de líquidos que contenham estrume animal e estrume provenientes de materiais vegetais armazenados, tais como silagem;

[...]»

- 7 Nos termos do anexo III, n.ºs 1 a 3, da referida diretiva, intitulado «Medidas a incluir nos programas de ação nos termos do n.º 4 da alínea a) do artigo 5.º»:

«1. As medidas deverão incluir regras relativas:

- 1) Aos períodos em que é proibida a aplicação às terras de determinados tipos de fertilizantes;
- 2) À capacidade dos depósitos de estrume animal; a capacidade destes depósitos deve exceder a necessária para a armazenagem do estrume durante o período mais prolongado em que não é permitida a aplicação de estrume animal às terras situadas nas zonas vulneráveis, exceto quando possa ser demonstrado a contento da autoridade competente que a quantidade de estrume que exceda a capacidade real de armazenamento será eliminada de modo que não prejudique o ambiente;
- 3) Às doses máximas permissíveis de aplicação de fertilizantes aos solos, compatíveis com a boa prática agrícola e tendo em conta as características da zona vulnerável em questão, em especial:
 - a) As condições do solo, tipo de solo e declive;
 - b) As condições climáticas e, nomeadamente, a pluviosidade e a regadio;

- c) A utilização do solo e as práticas agrícolas, incluindo sistemas de rotação de culturas, e deve basear-se no equilíbrio entre:
- i) as necessidades previsíveis de azoto para as culturas
 - e
 - ii) o fornecimento de azoto às culturas a partir do solo e de fertilizantes correspondente:
 - à quantidade de azoto presente no solo no momento em que começa a ser significativamente usado pelas culturas (quantidades consideráveis no final do inverno),
 - ao fornecimento de azoto através da mineralização líquida das reservas de azoto orgânico no solo,
 - ao composto de azoto proveniente de estrume animal,
 - ao composto de azoto proveniente de fertilizantes químicos e outros.
2. Estas medidas devem assegurar que em cada exploração agrícola ou pecuária a quantidade de estrume animal aplicado anualmente nas terras, incluindo pelos próprios animais, não exceda um montante específico por hectare.

A quantidade específica por hectare será a quantidade de estrume que contenha 170 kg de azoto. No entanto:

- a) Para o primeiro programa de ação quadrienal, os Estados-Membros poderão autorizar uma quantidade de estrume que contenha até 210 kg de azoto;
- b) Durante e após o primeiro programa de ação quadrienal, os Estados-Membros poderão estabelecer quantidades diferentes das acima referidas. Essas quantidades deverão ser fixadas de modo a não prejudicar a prossecução dos objetivos especificados no artigo 1.º e deverão ser justificadas com base em critérios objetivos, como por exemplo:
 - longos períodos de crescimento,
 - culturas de elevada absorção de azoto,
 - elevado volume de precipitação na zona vulnerável,
 - solos com nível excecionalmente elevado de desnitrificação.

No caso de um Estado-Membro permitir a utilização de quantidades diferentes ao abrigo do ponto b) do segundo parágrafo, informa desse facto a Comissão que procederá à análise da justificação de acordo com o procedimento de regulamentação a que se refere o n.º 2 do artigo 9.º

3. Os Estados-Membros poderão calcular as quantidades referidas no ponto 2 com base no encabeçamento.

[...]»

Direito francês

- 8 O artigo 5.º da Diretiva 91/676 foi transposto para o direito francês pelo Decreto n.º 2001-34, de 10 de janeiro de 2001, relativo aos programas de ação a executar para proteção das águas contra a poluição por nitratos de origem agrícola (décret n.º 2001-34, du 10 janvier 2001, relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole). As disposições desse decreto foram codificadas nos artigos R. 211-80 a R. 211-85 do Código do Ambiente (code de l'environnement).
- 9 O Decreto de 6 de março de 2001, relativo aos programas de ação a executar nas zonas vulneráveis para reduzir a poluição das águas por nitratos de origem agrícola (arrêté du 6 mars 2001, relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole) (JORF de 25 de março de 2001, p. 4712, a seguir «Decreto de 6 de março de 2001»), foi adotado no termos do Decreto n.º 2001-34.
- 10 O Decreto de 1 de agosto de 2005, que define as prescrições mínimas a executar nas zonas vulneráveis e altera o Decreto de 6 de março de 2001, relativo aos programas de ação a executar nas zonas vulneráveis para reduzir a poluição das águas por nitratos de origem agrícola (arrêté du 1^{er} août 2005, établissant les prescriptions minimales à mettre en œuvre en zone vulnérable et modifiant l'arrêté du 6 mars 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole) (JORF de 16 de setembro de 2005, p. 15019, a seguir «Decreto de 1 de agosto de 2005»), define as referidas prescrições designadamente no que diz respeito às formas de cálculo da quantidade máxima de azoto contido no estrume animal que pode ser utilizado anualmente.
- 11 A circular de 15 de maio de 2003, intitulada «Instruções relativas a execução do [programa de controlo da poluição de origem agrícola (PCPOA)]: Simplificações e Adaptações» [Instructions relatives à la mise en œuvre du [programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)]: Simplifications et Adaptations], fixa os valores das descargas de azoto por tipos de animal (a seguir «Circular de 15 de maio de 2003»).
- 12 O Decreto n.º 2011-1257, de 10 de outubro de 2011, relativo aos programas de ação a executar para proteção das águas contra a poluição por nitratos de origem agrícola (décret n.º 2011-1257, du 10 octobre 2011, relatif aux programmes d'actions à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole) (JORF de 11 de outubro de 2011, p. 17097), alterou os artigos R. 211-80 a R. 211-85 do Código do Ambiente.
- 13 O Decreto de 19 de dezembro de 2011, relativo ao programa de ação nacional a executar nas zonas vulneráveis para redução da poluição das águas por nitratos de origem agrícola (arrêté du 19 décembre 2011, relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole) (JORF de 21 de dezembro de 2011, p. 21556, a seguir «Decreto de 19 de dezembro de 2011»), foi adotado nos termos do Decreto n.º 2011-1257.

Decreto de 6 de março de 2001

- 14 O Decreto de 6 de março de 2001 contém um anexo intitulado «Quadro técnico de elaboração dos programas de ação». Na parte 2 desse anexo figuram designadamente os pontos 2.3 a 2.5. O referido ponto 2.3, com a epígrafe «Equilíbrio da fertilização azotada por parcela, incluindo para as culturas de regadio», dispõe:

«A dose de fertilizantes aplicados é limitada com base num equilíbrio entre as necessidades previsíveis de azoto das culturas e o fornecimento e fontes de azoto de qualquer tipo. O fornecimento de azoto a ter em consideração diz respeito a todos os fertilizantes [...]

As modalidades de aplicação a respeitar para garantir esse equilíbrio da fertilização, incluindo as adaptações ligadas às culturas de regadio, fazem parte do programa de ação. São no mínimo, por cultura, distinguindo entre culturas de regadio e culturas de sequeiro, os elementos de cálculo da dose (rendimentos previsíveis do azoto contido no solo...) e as modalidades de fracionamento.

Esses elementos de cálculo e essas modalidades são fixados a partir das referências agronómicas locais disponíveis tendo em conta o nível das fugas de nitratos compatível com as exigências de qualidade da água.

As quantidades de azoto fornecidas pelo estrume animal ou por outros fertilizantes orgânicos [...] devem ser conhecidas pelo agricultor. Quando essas matérias não provêm da exploração, os elementos que permitem aos exploradores dispor dessas informações, bem como do tipo de fertilizante a que pertencem, devem ser exigidas aos seus fornecedores.»

- 15 O ponto 2.4 do Decreto de 6 de março de 2001, com a epígrafe «Tipos de fertilizantes e períodos de proibição de aplicação», fixa os períodos mínimos durante os quais a aplicação dos vários tipos de fertilizante é proibida. Segundo o quadro que figura no referido ponto, relativamente às culturas arvenses semeadas no outono, a aplicação de fertilizantes de tipo II é proibida entre 1 de novembro e 15 de janeiro e a de fertilizantes de tipo III é proibida entre 1 de setembro e 15 de janeiro. Para as culturas arvenses semeadas na primavera, a aplicação de fertilizantes de tipo I é proibida entre 1 de julho e 31 de agosto, a aplicação de fertilizantes de tipo II é proibida entre 1 de julho e 15 de janeiro e a aplicação de fertilizantes de tipo III é proibida entre 1 de julho e 15 de fevereiro. Para as pastagens semeadas há pelo menos seis meses, a aplicação de fertilizantes de tipo II é proibida entre 15 de novembro e 15 de janeiro e a aplicação de fertilizantes tipo III é proibida entre 1 de outubro e 31 de janeiro.
- 16 O ponto 2.5 do referido decreto, com a epígrafe «Condições especiais de aplicação», dispõe:

«[...]

2° Em terrenos de forte inclinação É proibida a aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação. O programa de ação especifica as situações em que a proibição é prescrita, tendo em conta os riscos de derramamento fora da parcela de aplicação ou, em alternativa, a percentagem de declive além da qual a aplicação é proibida.

3° Em terrenos gelados, inundados ou saturados de água, cobertos de neve O quadro *infra* estabelece as restrições à aplicação de fertilizantes. Em caso de aplicação regulamentada, o programa de ação precisa as condições de realização da referida aplicação. [Segundo o quadro a que este ponto se refere, relativamente aos terrenos gelados, a aplicação de fertilizantes de tipo I e III é proibida ou regulamentada e a aplicação de fertilizantes de tipo II é proibida. Relativamente aos terrenos cobertos

de neve, a aplicação de fertilizantes de tipo I é proibida ou regulamentada e a aplicação de fertilizantes de tipo II e III é proibida.] Nos terrenos gelados apenas à superfície, alternando gelo e degelo em vinte e quatro horas, é possível a aplicação de todos os tipos de fertilizantes. [...]»

Decreto de 1 de agosto de 2005

- 17 O anexo II, ponto 1, com a epígrafe «Cálculo da quantidade de azoto contida no estrume animal disponível na exploração», do Decreto de 1 de agosto de 2005 prevê:

«Trata-se da produção de azoto pelos animais, obtida através da multiplicação do número de animais pelos valores de produção de azoto emitido por animal, corrigida, se for o caso, pelas quantidades de azoto fornecidas por terceiros e pelas quantidades de azoto provenientes de terceiros.

[...]»

Decreto de 19 de dezembro de 2011

- 18 Nos termos do artigo 2.º do Decreto de 19 de dezembro de 2011:

«I. — A dimensão dos armazéns prevista na parte II do anexo I está sujeita aos seguintes prazos de execução:

1º A capacidade de armazenamento calculada segundo o método DEXEL [(Diagnóstico ambiental de exploração pecuária)] e com base nos calendários de proibição da aplicação que figuram nas decisões das administrações locais relativos à 4.ª série de programas de ação são exigíveis a partir da publicação do presente decreto. [...]

2º A capacidade de armazenamento calculada segundo o método DEXEL com base nas disposições previstas na parte I do anexo I [...] são exigíveis, o mais tardar, três anos após a assinatura da 5.ª série de programas de ação regionais e, em todo o caso, o mais tardar a 1 de julho de 2016.

[...]

II. —

As disposições previstas na parte I, no artigo 2.º da parte II, na alínea c) do artigo 1.º da parte III, nos artigos 2.º e 3.º da parte III, nas partes IV, V e VI do anexo I entram em vigor em 1 de setembro de 2012.»

- 19 O anexo I, parte II, com a epígrafe «Disposições relativas ao armazenamento de estrume animal», do referido decreto prevê:

«1º Edifícios de armazenamento.

As presentes disposições aplicam-se a todas as explorações pecuárias situadas em zonas vulneráveis. [...]

[...]

A capacidade de armazenamento de estrume animal deve abranger no mínimo, tendo em conta as possibilidades de tratar ou eliminar esse estrume sem riscos para a qualidade das águas, os períodos mínimos de proibição de aplicação definidos na parte I do presente anexo [...] e ter em conta os riscos adicionais associados às condições climáticas.

A capacidade de armazenamento mínima exigida para cada exploração é expressa em semanas de armazenamento de estrume. Corresponde à capacidade agronómica conforme calculada a partir do método DEXEL desenvolvido no âmbito do programa de controlo da poluição de origem agrícola [...]. A capacidade de armazenamento é definida a nível de exploração para cada tipo de estrume.

2° Armazenamento de determinados estrumes no solo.

[...]

O estrume compacto que não é suscetível de escoamento pode ser armazenado ou compostado no solo após um período de armazenamento de dois meses sob os animais ou numa estrumeira nas condições a seguir especificadas.

[...]

A duração do armazenamento não ultrapassa os dez meses e um novo armazenamento no mesmo local só pode ocorrer após um período de três anos.

[...]»

- 20 O anexo II, A a E, do mesmo decreto estabelece as normas de excreção de azoto por espécie animal para a execução da parte V do anexo I desse decreto, que diz respeito às formas de cálculo da quantidade máxima de azoto contida no estrume animal que pode ser aplicada anualmente para cada exploração agrícola.

Procedimento pré-contencioso

- 21 Considerando que o disposto no artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com os anexos II, A, n.ºs 1 a 5, e III, n.ºs 1, pontos 1 a 3, e 2, da mesma, não foi correta e completamente executado pela República Francesa, a Comissão intentou a ação por incumprimento prevista no artigo 258.º TFUE.
- 22 Depois de ter notificado esse Estado-Membro para apresentar as suas observações, a Comissão, considerando que estas não eram satisfatórias, emitiu, em 28 de outubro de 2011, um parecer fundamentado em que convidava a República Francesa a adotar as medidas necessárias para dar cumprimento a esse parecer, no prazo de dois meses a contar da sua receção.
- 23 A República Francesa respondeu ao parecer fundamentado por carta de 29 de dezembro de 2011, tendo designadamente alegado que as acusações da Comissão tinham levado a uma reorganização profunda do quadro jurídico francês. Assim, por força do Decreto n.º 2011-1257, o dispositivo baseado nos programas de ação departamentais foi substituído por um programa de ação nacional e por programas de ação regionais. Além disso, o Decreto de 19 de dezembro de 2011 aprovou o programa de ação nacional suscetível de garantir que a campanha agrícola seguinte beneficiasse de um nível de proteção do ambiente reforçado. Quanto aos programas de ação regionais, a República Francesa alega que, devido a procedimentos obrigatórios de consulta pública e de avaliação ambiental, era materialmente impossível concretizá-los antes de meados de 2013.
- 24 Não tendo ficado satisfeita com a resposta da República Francesa ao parecer fundamentado, a Comissão intentou a presente ação, renunciando contudo à acusação formulada no parecer fundamentado relativa à exigência prevista no anexo II, A, n.º 4, da Diretiva 91/676.

Quanto à ação

- 25 A título preliminar, há que recordar que a Diretiva 91/676 tem como objetivo a criação dos instrumentos necessários para garantir, na União Europeia, a proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (acórdão Comissão/Países Baixos, C-322/00, EU:C:2003:532, n.º 41 e jurisprudência referida).
- 26 Para atingir esses objetivos, os Estados-Membros estão obrigados, conforme decorre do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 91/676, a criar e executar programas de ação para as zonas designadas como vulneráveis.
- 27 Resulta do décimo primeiro considerando da Diretiva 91/676 que esses programas de ação deverão conter medidas que limitem a aplicação ao solo de todos os fertilizantes azotados e, em especial, que estabeleçam limites específicos para a aplicação do estrume de origem pecuária.
- 28 Nos termos do artigo 5.º, n.º 4, alíneas a) e b), da Diretiva 91/676, os referidos programas de ação, cuja execução incumbe aos Estados-Membros, devem, mais concretamente, determinar as medidas obrigatórias previstas nos anexos II e III da mesma diretiva.
- 29 Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, alíneas a) e b), e do anexo II, A, n.º 1, da Diretiva 91/676, estes programas de ação têm em conta os melhores conhecimentos científicos e técnicos disponíveis (v., por analogia, acórdão Comissão/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, n.º 63), bem como as características físicas, geológicas e climatológicas de cada região (v., neste sentido, acórdão Comissão/Países Baixos, EU:C:2003:532, n.ºs 136 e 155).
- 30 Refira-se também que, apesar de os Estados-Membros terem uma certa margem de manobra quanto à escolha das modalidades precisas de aplicação das disposições da Diretiva 91/676 (v., neste sentido, acórdão Comissão/Países Baixos, EU:C:2003:532, n.º 46), são, em todo o caso, conforme refere a advogada-geral no n.º 30 das suas conclusões, obrigados a zelar para que os objetivos dessa diretiva, e, como tal, os objetivos da política da União no domínio do ambiente, sejam atingidos, em conformidade com as exigências do artigo 191.º, n.ºs 1 e 2, TFUE.
- 31 Por outro lado, nos termos de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, no âmbito de uma diretiva como a Diretiva 91/676, que contém regras de natureza técnica no domínio do ambiente, os Estados-Membros estão especialmente obrigados a garantir, a fim de satisfazer plenamente a exigência de segurança jurídica, que a sua legislação destinada a assegurar a transposição dessa diretiva seja clara e precisa (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Reino Unido, C-6/04, EU:C:2005:626, n.ºs 21 e 26, e Comissão/Bélgica, C-120/09, EU:C:2009:802, n.º 27).
- 32 Por último, cumpre ainda recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, numa ação por incumprimento, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado e fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação, por este, da existência desse incumprimento, não podendo a Comissão basear-se numa qualquer presunção (acórdão Comissão/Chipre, C-340/10, EU:C:2012:143, n.º 53 e jurisprudência referida).
- 33 Por conseguinte, no âmbito do presente litígio, cabe ao Tribunal de Justiça verificar se a Comissão apresentou os elementos necessários para demonstrar que as medidas adotadas pela República Francesa no âmbito da transposição da Diretiva 91/676 não cumprem as exigências da mesma.
- 34 A Comissão apresenta seis fundamentos para a sua ação.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com os anexos II, A, n.º 1, e III, n.º 1, ponto 1, desta diretiva

Argumentos das partes

- 35 O primeiro fundamento da Comissão, dividido em cinco partes, refere-se aos períodos mínimos fixados pelo Decreto de 6 de março de 2001 durante os quais é proibida a aplicação de vários tipos de fertilizantes. Nessas cinco partes, a Comissão acusa respetivamente a República Francesa de:
- não ter previsto períodos de proibição de aplicação de fertilizantes de tipo I para as culturas arvenses semeadas no outono e para as pastagens semeadas há mais de seis meses;
 - ter limitado aos meses de julho e agosto o período de proibição de aplicação de fertilizantes de tipo I para as culturas arvenses semeadas na primavera;
 - ter circunscrito, relativamente às culturas arvenses semeadas no outono, a proibição da aplicação de fertilizantes de tipo II ao período entre 1 de novembro e 15 de janeiro e de não ter prolongado, quanto às mesmas culturas, a proibição de aplicação de fertilizantes de tipo III além de 15 de janeiro;
 - não ter prolongado, relativamente às culturas arvenses semeadas na primavera, o período de proibição da aplicação de fertilizantes de tipo II além de 15 de janeiro; e
 - prever, relativamente às pastagens semeadas há mais de seis meses, um período de proibição de aplicação de fertilizantes de tipo II unicamente a partir de 15 de novembro e de não prolongar, relativamente às referidas pastagens e nas regiões montanhosas, a proibição da aplicação de fertilizantes de tipo III até ao fim do mês de fevereiro.
- 36 Com a primeira parte deste fundamento, a Comissão alega que o direito francês devia prever regras que proibissem, durante determinados períodos, a aplicação de todos os tipos de fertilizantes, dado que a aplicação de certos fertilizantes sem interrupção ao longo de todo o ano é nociva e não permite assegurar os objetivos da diretiva destinados a prevenir e reduzir a poluição das águas por nitratos de origem agrícola.
- 37 Apoiando-se em dados científicos disponíveis, essa instituição afirma que, mesmo que o processo de libertação do azoto contido nos fertilizantes de tipo I seja lento, apresentando estes menos riscos em comparação com outros tipos de fertilizantes, a quantidade de azoto libertada é, contudo, suscetível de contaminar as águas pela lixiviação e pelo derramamento. Segundo a Comissão, os riscos de poluição das águas são particularmente significativos durante o período do outono e do inverno, quando o azoto não pode ser imediatamente absorvido pelas plantas devido às baixas temperaturas (inferiores a 5 °C) e do alto nível de precipitação que não permite o seu crescimento.
- 38 Com a segunda a quinta partes do seu primeiro fundamento, a Comissão alega, por razões idênticas às invocadas em apoio da primeira parte, que os períodos de proibição de aplicação de vários tipos de fertilizantes estabelecidos pela regulamentação francesa são insuficientes e deviam ser prolongados para abranger totalmente os períodos durante os quais existe um risco significativo de poluição das águas pelo azoto não absorvido pelas plantas.
- 39 A Comissão acrescenta que, pelas razões enunciadas no anexo III do parecer fundamentado, os novos períodos de proibição de aplicação definidos pelo Decreto de 19 de dezembro de 2011 não são totalmente conformes com as exigências da Diretiva 91/676. Na réplica, a Comissão expõe as suas

críticas em relação ao calendário de aplicação e à classificação dos diferentes tipos de fertilizantes que o referido decreto definiu, e pede ao Tribunal de Justiça que declare, também por esse facto, a existência de um incumprimento por parte da República Francesa das obrigações que lhe incumbem.

- 40 A República Francesa contrapõe, em primeiro lugar, que, na sequência da adoção do Decreto de 19 de dezembro de 2011, a regulamentação nacional passou a prever um período mínimo de proibição de aplicação de fertilizantes do tipo I para as culturas arvenses semeadas no outono e para as pastagens semeadas há mais de seis meses.
- 41 Por outro lado, o Estado-Membro refere que o mesmo decreto alterou completamente o calendário fixado pelo Decreto de 6 de março de 2001, com exceção dos períodos mínimos de proibição de aplicação de fertilizantes de tipo II e III relativamente às pastagens semeadas há mais de seis meses, os quais, na sua opinião, cumprem a Diretiva 91/676.
- 42 Segundo a República Francesa, o Decreto de 19 de dezembro de 2011 deve ser tido em consideração pelo Tribunal de Justiça, na medida em que se trata de um regime completo e diretamente aplicável, que foi adotado antes do termo do prazo fixado pela Comissão no parecer fundamentado. Sublinha que, embora algumas das medidas aí previstas não sejam diretamente aplicáveis, tal deve-se ao facto de não poderem, por natureza, ser aplicadas durante a campanha agrícola em curso. Por outro lado, o princípio da segurança jurídica exige que seja dado aos particulares um prazo suficiente para se adaptarem às alterações introduzidas.
- 43 Em seguida, a República Francesa alega, com base nos dados científicos de que dispõe, que a proibição de aplicação de fertilizantes orgânicos estáveis de tipo I, que libertam menores quantidades de azoto e de forma mais lenta e progressiva durante todo o período do outono e do inverno, pode ser contraproducente dado que, devido aos fenómenos de reorganização do azoto no solo, pode ser oportuno aplicá-los no outono para que o azoto que libertam seja utilizável pela planta quando está em fase de crescimento. Por outro lado, isso permite eliminar os riscos para o ambiente decorrentes da concentração dos períodos de fertilização na primavera e no verão.
- 44 Por outro lado, a República Francesa alega que existe consenso científico quanto ao facto de os sistemas de pastos de forragem, caracterizados por um manto vegetal permanente, constituírem sistemas com baixas fugas de azoto, que oferecem uma forte proteção contra a poluição das águas provocada designadamente por certos fertilizantes orgânicos de tipo I. Por conseguinte, o período de proibição considerado pela Comissão para as pastagens semeadas há mais de seis meses é excessivamente longo.
- 45 Por último, a República Francesa considera que as críticas expostas pela Comissão na réplica relativamente ao Decreto de 19 de dezembro de 2011 são inadmissíveis, uma vez que, na petição, essa instituição limitou os seus fundamentos ao quadro jurídico resultante do Decreto de 6 de março de 2001.

Apreciação do Tribunal de Justiça

– Quanto à admissibilidade

- 46 No que se refere à admissibilidade do primeiro fundamento invocado pela Comissão, verifica-se que, na petição inicial, essa instituição circunscreveu as suas críticas ao calendário estabelecido no Decreto de 6 de março de 2001. Quanto ao novo calendário de aplicação, conforme fixado pelo Decreto de 19 de dezembro de 2011, pelo contrário, a Comissão só expôs as suas críticas sob a forma de uma simples remissão para a avaliação que figura no anexo III do parecer fundamentado.

- 47 Por outro lado, as críticas tecidas pela Comissão na petição dizem respeito quer à falta de fixação de períodos de proibição quer à fixação de períodos de proibição de duração considerada insuficiente. Em contrapartida, na réplica, a Comissão formula o seu fundamento, por um lado, em relação à falta de fixação dos períodos de proibição que considera adequados, que são indicados unicamente no anexo III do parecer fundamentado, e, por outro, relativamente à classificação inexata dos diferentes tipos de fertilizante, questão à qual não foi feita menção na petição.
- 48 A este respeito, cumpre observar que, como resulta designadamente do artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, na versão em vigor à data da propositura da ação, e da jurisprudência do Tribunal de Justiça a ele relativa, todas as ações intentadas nos termos do artigo 258.º TFUE devem indicar o objeto do litígio e conter a exposição sumária dos fundamentos, que devem ser suficientemente claros e precisos para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização (acórdão Comissão/Itália, C-68/11, EU:C:2012:815, n.º 51 e jurisprudência referida). Segundo jurisprudência constante, uma petição não satisfaz esta exigência se as acusações da Comissão aí figurarem apenas sob a forma de uma remissão para as razões indicadas na notificação para cumprir e no parecer fundamentado (acórdão Comissão/Grécia, C-375/95, EU:C:1997:505, n.º 35 e jurisprudência referida).
- 49 Além disso, ainda que o artigo 42.º, n.º 2, do referido Regulamento de Processo, na versão em vigor à data da apresentação da réplica da Comissão, permita, sob certas condições, a apresentação de novos fundamentos, uma parte não pode, no decurso da instância, alterar o próprio objeto do litígio (v., neste sentido, acórdãos Comissão/França, C-256/98, EU:C:2000:192, n.º 31, e Comissão/Eslovénia, C-627/10, EU:C:2013:511, n.º 44).
- 50 Consequentemente, o primeiro fundamento da Comissão deve ser declarado inadmissível, na medida em que imputa à República Francesa incumprimentos adicionais aos que figuram, pelo menos em termos suficientemente precisos, na petição.
- 51 Contudo, deve-se salientar que, ao dirigir a sua ação, durante a pendência do processo, contra as disposições do Decreto de 19 de dezembro de 2011 que se limitaram a reproduzir os períodos de proibição fixados no Decreto de 6 de março de 2001 para a aplicação de fertilizantes de tipo II e III sobre as pastagens semeadas há mais de seis meses, a Comissão não alterou o objeto do litígio (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Bélgica, C-221/03, EU:C:2005:573, n.º 39, e Comissão/França, C-197/12, EU:C:2013:202, n.º 26). A Comissão pode, com efeito, pedir a declaração de incumprimento relativamente às disposições do Decreto de 19 de dezembro de 2011 que se limitam a reproduzir os períodos de proibição fixados pelo Decreto de 6 de março de 2001.
- Quanto ao mérito
- 52 A título preliminar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a existência do incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro em causa, tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, e que as alterações posteriormente ocorridas não podem ser tomadas em consideração (acórdão Comissão/Itália, C-85/13, EU:C:2014:251, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 53 Tendo o parecer fundamentado da Comissão, com data de 27 de outubro de 2011, sido recebido pela República Francesa em 28 de outubro seguinte e tendo o prazo concedido a esse Estado-Membro sido fixado em dois meses a contar da receção do referido parecer, há que atender à data de 28 de dezembro de 2011 para apreciar a existência ou não do incumprimento imputado.

- 54 Assim, apesar de o Decreto de 19 de dezembro de 2011 ter sido adotado antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, as disposições desse decreto que já tinham entrado em vigor em 28 de dezembro de 2011 devem ser tidas em conta, mas não as que entraram em vigor só depois dessa data.
- 55 Em conformidade com o artigo 2.º, parte II, do referido decreto, as disposições que fixam os períodos mínimos durante os quais a aplicação de vários tipos de fertilizantes é proibida só deviam entrar em vigor em 1 de setembro de 2012, ou seja, após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado. Daí decorre que o Tribunal de Justiça não pode ter em conta as alterações operadas por essas disposições.
- 56 Em segundo lugar, há que recordar que, nos termos de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a ação por incumprimento assenta na verificação objetiva do incumprimento, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo direito da União, pelo que não se pode invocar disposições, práticas ou situações da ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações e dos prazos definidos por uma diretiva (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Irlanda, C-55/12, EU:C:2013:274, n.º 45, e Comissão/República Checa, C-241/11, EU:C:2013:423, n.º 48).
- 57 Consequentemente, as dificuldades invocadas pela República Francesa para justificar a aplicação faseada do Decreto de 19 de dezembro de 2011 não podem, no caso vertente, obstar à constatação objetiva de uma violação da Diretiva 91/676.
- 58 Quanto ao mérito deste fundamento, cumpre salientar que o artigo 5.º, n.º 4, da mesma diretiva, conjugado com os anexos II, A, n.º 1, e III, n.º 1, ponto 1, da mesma, prevê a obrigação de incluir nos referidos programas de ação regras que abranjam os períodos durante os quais a aplicação de fertilizantes é inapropriada, ou mesmo proibida. O Tribunal de Justiça já declarou que a proibição de aplicação de fertilizantes em certos períodos do ano é uma disposição essencial da Diretiva 91/676 e que esta não prevê derrogações (v., neste sentido, acórdão Comissão/Luxemburgo, C-526/08, EU:C:2010:379, n.ºs 54, 55 e 57).
- 59 No caso vertente, no que respeita à primeira a quarta partes do primeiro fundamento da Comissão, basta verificar que a República Francesa não contesta que o calendário de aplicação estabelecido no Decreto de 6 de março de 2001 não é conforme com as exigências da Diretiva 91/676. Com efeito, esse Estado-Membro limita-se a referir que as novas disposições do Decreto de 19 de dezembro de 2011 fixaram ou prolongaram os períodos mínimos durante os quais a aplicação dos vários tipos de fertilizantes é proibida.
- 60 No que respeita à quinta parte do fundamento, deve referir-se que, nos articulados que apresentou ao Tribunal de Justiça, a República Francesa alega que os fertilizantes orgânicos de tipo II cuja mineralização é rápida e os fertilizantes minerais de tipo III devem ser aplicados num período considerado o mais próximo possível ao que corresponde ao crescimento das plantas. Ora, esse Estado-Membro não contesta que a potencial colheita das plantas na totalidade do território francês termina antes de 15 de novembro nem o facto de que, nas regiões montanhosas, as temperaturas se mantêm mais tempo abaixo do limite (5 °C) a partir do qual as plantas são capazes de absorver azoto.
- 61 Além disso, a argumentação desenvolvida pela República Francesa relativamente aos fertilizantes orgânicos estáveis de tipo I, resumida nos n.ºs 35 e 36 do presente acórdão, não pode justificar que se autorize a aplicação de fertilizantes orgânicos de tipo II durante o período em que as plantas não absorvem azoto. Com efeito, decorre dos elementos dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, não contestados pela República Francesa, que o risco de poluição das águas associado à sua aplicação durante esse período é mais elevado devido à proporção mais elevada de azoto que esses fertilizantes já contêm sob forma mineral. O mesmo é válido necessariamente em relação aos fertilizantes minerais de tipo III.

- 62 Por outro lado, conforme observado no n.º 29 do presente acórdão, verifica-se que as condições climatológicas específicas das regiões montanhosas devem ser tidas em consideração na fixação dos períodos de proibição de aplicação de vários tipos de fertilizantes.
- 63 Além disso, quanto ao argumento da República Francesa de que as pastagens oferecem um manto vegetal permanente que garante a proteção das águas contra as fugas de nitratos, há que precisar que o estudo científico em que esse argumento se baseia não exclui de modo algum o risco de poluição associado à aplicação de fertilizantes na falta de crescimento das plantas, uma vez que o referido estudo, na realidade, se limita a constatar que as perdas de azoto sob os sistemas de pasto apresentaram valores menos significativos.
- 64 Nestas condições, há que julgar procedente o primeiro fundamento invocado pela Comissão.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com os anexos II, A, n.º 5, e III, n.º 1, ponto 2, desta diretiva

Argumentos das partes

- 65 Com o seu segundo fundamento, dividido em três partes, a Comissão critica as prescrições fixadas pelo Decreto de 6 de março de 2001 e pelos programas de ação departamentais em matéria de armazenamento de estrume animal. Estas partes são respetivamente relativas:
- à inexistência de regras vinculativas para os agricultores que contenham critérios claros, precisos e objetivos para determinar a capacidade de armazenamento necessária;
 - à inexistência de regras capazes de garantir que as explorações sejam dotadas de capacidade de armazenamento suficiente; e
 - à autorização de armazenamento no solo de estrume de palha compacto, durante um período de dez meses.
- 66 Em apoio da primeira parte do seu fundamento, a Comissão alega que a regulamentação nacional não incluiu nenhum critério claro, preciso e objetivo que permita aos agricultores calcular a capacidade de armazenamento de que devem dispor e permita à administração controlar convenientemente a gestão do estrume animal. Essa instituição considera que uma capacidade de armazenamento expressa em meses e em semanas de produção de estrume animal, associada à definição de volumes de produção de estrume por categorias de animais, constitui o melhor meio para esse fim.
- 67 Em apoio da segunda parte do seu segundo fundamento, a Comissão observa que o direito francês não impõe que as capacidades de armazenamento tenham em conta a margem de segurança necessária para o armazenamento quando a aplicação de estrume animal possa ser impossível devido a determinadas condições climáticas. Segundo a Comissão, as capacidades mínimas de armazenamento que deveriam ser exigidas correspondem a cinco meses, no mínimo, para os departamentos das regiões Languedoque-Rossilhão, Aquitânia, Sul-Pirenéus e Provença-Alpes-Côte d'Azur e a seis meses, no mínimo, para os departamentos das restantes regiões francesas.
- 68 No âmbito dessas duas primeiras partes, a Comissão afirma também que o método de avaliação da capacidade de armazenamento DEXEL, previsto no Decreto de 19 de dezembro de 2011, não é apropriado, na medida em que define regras complexas que necessitam de uma aplicação individualizada para cada exploração por um perito autorizado. Além disso, até 1 de julho de 2016, as capacidades de armazenamento podiam continuar a ser calculadas com base nos períodos de proibição de aplicação incorretos previstos no Decreto de 6 de março de 2001. Em todo o caso, a Comissão alega

que o verdadeiro objetivo do referido método é a adaptação da capacidade de armazenamento aos condicionalismos económicos e agronómicos de cada exploração e não aos períodos de proibição da aplicação dos fertilizantes.

- 69 Com a terceira parte desse fundamento, a Comissão observa que quase todos os programas de ação departamentais autorizam o armazenamento do estrume de palha compacto diretamente no solo durante um período de dez meses. Segundo essa instituição, este tipo de armazenamento com essa duração, sem proteção entre o solo e o estrume animal e sem que este seja coberto, implica sérios riscos de poluição das águas e devia ser proibido. Na réplica, a Comissão acrescenta que as autoridades nacionais estão impossibilitadas de fiscalizar a duração desse armazenamento uma vez que o Decreto de 19 de dezembro de 2011 não exige que o explorador registre a data de depósito no solo.
- 70 A República Francesa contesta o entendimento da Comissão. Afirma que o método DEXEL tem em consideração todos os parâmetros pertinentes para determinar de forma fiável as necessidades de armazenamento de cada exploração situada em zonas vulneráveis incluindo riscos climáticos. A aplicação desse método leva, conseqüentemente, a uma capacidade de armazenamento mínima que ultrapassa a capacidade necessária para o armazenamento durante o período de proibição de aplicação mais longo. Segundo esse Estado-Membro, a imposição de uma capacidade de armazenamento de seis meses para a maior parte das regiões francesas e de cinco meses para as regiões do Sul de França não permite ter em conta a diversidade das explorações e as condições edafoclimáticas e agronómicas francesas.
- 71 Quanto à terceira parte do segundo fundamento invocado pela Comissão, a República Francesa alega, a título preliminar, que esta é inadmissível, na medida em que se refere ao mesmo princípio da autorização de armazenamento no solo de estrume de palha compacto, às condições em que esse armazenamento é efetuado e às modalidades de fiscalização das normas nacionais aplicáveis, uma vez que, durante o procedimento pré-contencioso, a Comissão se limitou a criticar a duração excessiva do período durante o qual esse tipo de armazenamento é autorizado.
- 72 Quanto ao mérito desta parte, a República Francesa alega que o Decreto de 19 de dezembro de 2011, ao reproduzir as prescrições anteriormente estabelecidas nos programas de ação departamentais, prevê que o armazenamento no solo só pode ter lugar após um período de dois meses de armazenamento em edifício e na condição de o estrume não ser suscetível de escoamento. Estas exigências permitem evitar qualquer risco de poluição das águas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

– Quanto à admissibilidade

- 73 No que se refere à admissibilidade do segundo fundamento da Comissão, há que salientar que, no parecer fundamentado, a Comissão não criticava o próprio facto de autorizar o armazenamento no solo de estrume de palha compacto, tendo pelo contrário aceitado expressamente que esse armazenamento pudesse ter lugar na medida em que é limitado a algumas semanas, nem a impossibilidade de as autoridades verificarem a duração efetiva desse tipo de armazenamento.
- 74 Recorde-se, a este respeito, que resulta de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que o objeto de uma ação intentada ao abrigo do artigo 258.º TFUE é delimitado pelo procedimento pré-contencioso previsto nessa disposição e não pode, como tal, ser alargado na fase contenciosa. O parecer fundamentado da Comissão e a ação devem basear-se nos mesmos fundamentos e argumentos, pelo que o Tribunal de Justiça não pode examinar uma acusação que não tenha sido formulada no parecer fundamentado, o qual deve conter uma exposição coerente e detalhada das

razões que criaram na Comissão a convicção de que o Estado-Membro interessado não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado (v. acórdãos Comissão/Alemanha, C-160/08, EU:C:2010:230, n.º 43, e Comissão/Espanha, C-67/12, EU:C:2014:5, n.º 52).

- 75 Consequentemente, na medida em que imputa à República Francesa incumprimentos adicionais relativamente aos que figuram no parecer fundamentado, o segundo fundamento da Comissão deve ser declarado inadmissível.
- 76 Em contrapartida, no que se refere às condições em que o armazenamento no solo de estrume de palha compacto é efetuado, deve observar-se que o fundamento foi formulado em termos semelhantes nas fases pré-contenciosa e contenciosa. Com efeito, o parecer fundamentado da Comissão já mencionava os riscos de poluição das águas associados a esse tipo de armazenamento, precisamente devido às condições em que é autorizado, e isto não obstante os elementos que tinham sido transmitidos pela República Francesa, relativos às exigências prévias a esse armazenamento.
- 77 Nestas circunstâncias, verifica-se que a Comissão não ampliou o seu fundamento quanto a esta questão e se limitou a precisar, na sua ação, as críticas relativas às referidas condições e exigências, designadamente para responder às alegações da República Francesa.
- 78 Assim, na medida em que se refere às condições em que o armazenamento no solo de estrume de palha compacto é efetuado, o segundo fundamento invocado pela Comissão deve ser declarado admissível.
- 79 Por outro lado, deve salientar-se que, conforme resulta do n.º 51 do presente acórdão, a Comissão pode, em conformidade com o pedido deduzido nesse sentido na réplica, pedir a declaração de incumprimento em relação às disposições do Decreto de 19 de dezembro de 2011, na medida em que este se limita a reproduzir as prescrições dos programas de ação departamentais em matéria de armazenamento de estrume no solo.

– Quanto ao mérito

- 80 A título preliminar, cumpre observar que, segundo o artigo 2.º, parte I, 1º, do Decreto de 19 de dezembro de 2011, as disposições desse decreto relativas aos edifícios de armazenamento de estrume animal deviam ser executadas a partir da publicação desse decreto, ou seja, antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado. Consequentemente, pelos motivos expostos nos n.ºs 52 a 54 do presente acórdão, as referidas disposições devem ser tidas em conta no âmbito da presente ação.
- 81 Quanto ao mérito deste fundamento, cabe recordar que, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com os anexos II, A, n.º 5, e III, n.º 1, ponto 2, da mesma, por um lado, os programas de ação devem incluir regras quanto à capacidade e à construção de depósitos de estrume animal para evitar a poluição das águas. Por outro lado, a capacidade desses depósitos deve exceder a necessária para a armazenagem do estrume durante o período mais prolongado em que não é permitida a aplicação de estrume animal às terras situadas nas zonas vulneráveis, exceto quando possa ser demonstrado que a quantidade de estrume que exceda a capacidade real de armazenamento será eliminada de modo que não prejudique o ambiente.
- 82 Quanto à primeira parte do segundo fundamento, há que referir que o anexo I, parte II, 1º, do Decreto de 19 de dezembro de 2011 prevê que todas as explorações pecuárias situadas em zonas vulneráveis devem dispor de edifícios de armazenamento cuja capacidade deve abranger no mínimo, tendo em conta as possibilidades de tratar ou eliminar esse estrume sem riscos para a qualidade das águas, os

períodos mínimos de proibição de aplicação de fertilizantes e ter em conta os riscos suplementares associados às condições climáticas. A capacidade de armazenamento mínima exigida deve ser expressa em semanas de armazenamento de estrume.

- 83 Para o cálculo da capacidade de armazenamento necessária, o artigo 2.º, parte I, 1º, desse decreto impõe um método de diagnóstico denominado DEXEL. Conforme resulta dos elementos dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, esse diagnóstico é realizado por um perito autorizado em colaboração com o agricultor. Permite calcular as capacidades de armazenamento para o estrume sólido e para o estrume líquido, adaptadas às características de cada exploração, e permite aos agricultores proceder a uma aplicação de fertilizantes no melhor momento, em função das necessidades das culturas. Decorre igualmente dos referidos elementos que a metodologia e as formas de cálculo em que esse diagnóstico se baseia são determinadas de forma detalhada, no que respeita aos dados relativos à produção mensal de estrume por espécie animal.
- 84 Apesar de a Comissão sustentar que o método DEXEL é inadequado para o cálculo da capacidade de armazenamento exigida, há que declarar que não demonstra de forma precisa em que é que o referido método apresenta, por natureza, lacunas.
- 85 Em especial, a crítica da Comissão relativa à colaboração entre os peritos autorizados e os agricultores no âmbito do método DEXEL não pode ser acolhida. Com efeito, conforme afirmou a advogada-geral no n.º 65 das suas conclusões, a participação de peritos na execução da Diretiva 91/676 não é excluída por esta.
- 86 Além disso, contrariamente ao alegado pela Comissão, não resulta dos elementos apresentados ao Tribunal de Justiça relativos ao método DEXEL que a capacidade de armazenamento seja calculada em violação das normas da Diretiva 91/676.
- 87 Consequentemente, há que declarar improcedente a primeira parte do segundo fundamento da Comissão.
- 88 Quanto à segunda parte do segundo fundamento, deve-se salientar, em primeiro lugar, que o Decreto de 19 de dezembro de 2011 dispõe que a dimensão das obras de armazenamento deve ter em conta os riscos adicionais associados às condições climáticas. Daí decorre que, contrariamente ao que a Comissão sustenta, a capacidade de armazenamento exigida pela regulamentação nacional deve incluir uma margem de segurança que permita aumentar o volume de armazenamento quando a aplicação de fertilizantes é impossível por razões climáticas.
- 89 Em seguida, no que respeita aos períodos mínimos de armazenamento que, segundo a Comissão, devem ser impostos nas diferentes regiões francesas, basta referir, por um lado, que resulta do estudo científico apresentado pela Comissão que, nas regiões francesas situadas na zona edafoclimática do Mediterrâneo, devia ser suficiente uma capacidade de armazenamento de apenas quatro meses.
- 90 Por outro lado, resulta igualmente dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que fatores específicos de cada exploração pecuária, como os tipos de estrume animal produzido e as culturas semeadas, podem ter influência na capacidade de armazenamento necessária. Os dados científicos que a República Francesa forneceu a este respeito, que não são contestados pela Comissão, revelam, em especial, que os riscos de poluição associados aos sistemas de criação que só produzem fertilizantes orgânicos estáveis de tipo I, sobretudo no caso de sistemas de pastagem, são mais reduzidos.
- 91 Por último, há que observar que o artigo 2.º, parte I, 2º, do Decreto de 19 de dezembro de 2011 autoriza, durante um período que pode ir até 1 de julho de 2016, o cálculo das capacidades de armazenamento com base no calendário de proibição de aplicação previsto no Decreto de 6 de março

de 2001, que, como referido no n.º 64 do presente acórdão, não é conforme com as exigências da Diretiva 91/676. Como tal, a Comissão alega corretamente que a República Francesa não estabeleceu regras que garantam que as explorações tenham capacidade de armazenamento suficiente.

- 92 Assim, deve declarar-se procedente a segunda parte do segundo fundamento da Comissão, na medida em que esta alega que, até 1 de julho de 2016, o cálculo da capacidade de armazenamento poderá continuar a ter em conta um calendário de proibição da aplicação de fertilizantes não conforme com as exigências da Diretiva 91/676.
- 93 No que se refere à terceira parte do segundo fundamento da Comissão, decorre dos elementos dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, não contestados pela República Francesa, que, depois do seu armazenamento em edifício durante os dois primeiros meses, o estrume de palha compacto continua a libertar azoto, ainda que de forma lenta e progressiva. Daí decorre, por outro lado, que a fase de mineralização líquida do azoto libertado no solo, durante a qual o risco de poluição associado a esses fertilizantes é enfraquecido, é temporária. Assim, quando o fertilizante é aplicado no outono, o fenómeno perdura, em princípio, até ao final do inverno.
- 94 Consequentemente, uma vez que o armazenamento de estrume diretamente no solo e sem cobertura é autorizado durante um período máximo de dez meses, que se pode estender para além da fase de mineralização líquida do azoto, o risco de poluição das águas associado a esta modalidade de armazenamento não pode ser excluído.
- 95 Atendendo às considerações precedentes, há que declarar procedente a terceira parte do segundo fundamento invocado pela Comissão.
- 96 Nestas circunstâncias, o segundo fundamento da Comissão deve ser declarado procedente, na medida em que a regulamentação nacional, por um lado, prevê que até 1 de julho de 2016 o cálculo da capacidade de armazenamento poderá continuar a ter em conta um calendário de proibição da aplicação de fertilizantes não conforme com as exigências da Diretiva 91/676 e, por outro, autoriza o armazenamento no solo do estrume de palha compacto durante um período de dez meses.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com o anexo III, n.º 1, ponto 3, desta diretiva

Argumentos das partes

- 97 Com o seu terceiro fundamento, a Comissão imputa à República Francesa a inexistência de regras que permitam aos agricultores e às autoridades de fiscalização calcular de forma exata a quantidade de azoto que pode ser aplicada para garantir uma fertilização equilibrada.
- 98 Em apoio desse fundamento, a referida instituição alega que, apesar de o Decreto de 6 de março de 2001 ter instituído um método, denominado «método do balanço provisório», para avaliar a dose de azoto a aplicar, a maior parte dos programas de ação departamentais ou não fixam todos os elementos de cálculo necessários (as necessidades de azoto de cada cultura e pastagem, a eficácia do azoto no estrume animal, o azoto contido nos solos e no estrume animal, etc.), ou apresentam esses elementos de forma tão complexa que a sua aplicação correta não está de forma alguma garantida. Segundo a Comissão, a fixação de limites máximos quantificados dos fornecimentos totais de azoto para as diferentes culturas permitiria atenuar as dificuldades de aplicação do referido método e satisfazer a exigência de segurança jurídica.

- 99 A Comissão, na réplica, refere também que o método do balanço provisório só foi definido pelo Decreto de 19 de dezembro de 2011 quanto aos seus princípios de base, deixando a definição dos referenciais regionais para a aplicação operacional desse método aos prefeitos das regiões, sob proposta de grupos regionais de peritagem «nitratos». Em seguida, formula várias críticas sobre as previsões desse decreto e das decisões das administrações locais relativas à sua aplicação.
- 100 A República Francesa considera que o método do balanço provisório é adequado para garantir o equilíbrio da fertilização por azoto, uma vez que permite definir normas de utilização que limitam na fonte a dose de fertilizantes aplicada, tendo em conta as características agronómicas e edafoclimáticas de cada exploração.
- 101 Por outro lado, esse Estado-Membro alega que as alterações introduzidas pelo Decreto de 19 de dezembro de 2011 permitem garantir a aplicação correta do princípio da fertilização equilibrada. A este propósito, afirma que esse decreto se refere agora expressamente ao método de cálculo do balanço provisório e remete para uma documentação acessível através da Internet e que expõe detalhadamente esse método. Além disso, o referido decreto estabelece as regras necessárias para o cálculo da dose de azoto equilibrada, as quais são diretamente aplicáveis aos agricultores sem que seja necessário aguardar pela adoção de decisões das administrações locais que incluam referências operacionais a nível regional.

Apreciação do Tribunal de Justiça

– Quanto à admissibilidade

- 102 Quanto à admissibilidade do terceiro fundamento da Comissão, há que observar que essa instituição imputa, pela primeira vez, na réplica, à República Francesa incumprimentos relativos às disposições do Decreto de 19 de dezembro de 2011 e das decisões das administrações locais que não se limitam a reiterar o conteúdo das previstas no Decreto de 6 de março de 2001.
- 103 Consequentemente, na medida em que, com este fundamento, a Comissão imputa à República Francesa incumprimentos adicionais que não figuram no parecer fundamentado nem na petição inicial, há que, como decorre dos n.ºs 49 e 74 do presente acórdão, declará-lo inadmissível.

– Quanto ao mérito

- 104 A título preliminar, há que observar que, nos termos do artigo 2.º, parte II, do Decreto de 19 de dezembro de 2011, as disposições deste último que impõem obrigações aos agricultores quando da aplicação de fertilizantes azotados em zonas vulneráveis só deviam entrar em vigor em 1 de setembro de 2012, ou seja, depois de decorrido o prazo fixado no parecer fundamentado.
- 105 Por outro lado, é pacífico que, uma vez decorrido o dito prazo, os referenciais regionais, necessários para a aplicação das disposições desse decreto relativas ao cálculo da quantidade de azoto que os fertilizantes fornecem segundo o método do balanço provisório, ainda não tinham sido fixados.
- 106 Daí decorre que, pelos motivos expostos nos n.ºs 52 a 54 do presente acórdão, não é necessário examinar se as alterações introduzidas pelo referido decreto poderiam constituir uma execução válida das obrigações que decorrem do anexo III, n.º 1, ponto 3, da Diretiva 91/676.

- 107 Quanto ao restante, há que recordar que, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com o anexo III, n.º 1, ponto 3, da mesma, as medidas a incluir nos programas de ação incluem regras relativas à limitação da aplicação dos fertilizantes que se baseiam num equilíbrio entre as quantidades previsíveis de azoto que as culturas necessitam e a quantidade de azoto que o solo e os fertilizantes proporcionam às culturas.
- 108 No caso vertente, há que observar que, embora resulte dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o entendimento subjacente ao método do balanço provisório deveria, em princípio, conduzir a uma contribuição ótima de azoto para cada cultura, porém, a própria República Francesa reconhece que as disposições do Decreto de 6 de março de 2001, relativas ao equilíbrio da fertilização azotada, não permitem garantir a aplicação plena do anexo III, n.º 1, ponto 3, da Diretiva 91/676 de forma suficientemente clara e precisa.
- 109 Refira-se a este respeito que, tanto no âmbito da presente ação como da fase pré-contenciosa, esse Estado-Membro se limitou a dar conta das alterações ao Decreto de 19 de dezembro de 2011 destinadas a tornar a execução do método do balanço provisório «simples e legível» e a permitir aos agricultores e às autoridades de fiscalização calcular corretamente a quantidade de azoto que pode ser aplicada para garantir o equilíbrio da fertilização previsto na Diretiva 91/676, o que prova que tal não se verificava durante a vigência do Decreto de 6 de março de 2001.
- 110 Consequentemente, o terceiro fundamento invocado pela Comissão deve ser declarado procedente.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com o anexo III, n.º 2, desta diretiva

- 111 A título preliminar, há que precisar que, na réplica, a Comissão decidiu, depois de tomar conhecimento dos argumentos invocados pelas autoridades francesas na contestação, renunciar a uma parte do seu quarto fundamento, na parte que se referia aos valores das descargas de azoto fixados para o estrume líquido de suínos, que, como tal, já não faz parte do objeto da presente ação.

Argumentos das partes

- 112 Com o seu quarto fundamento, dividido em oito partes, a Comissão alega, baseando-se em estudos científicos, que os valores das descargas de azoto previstos na Circular de 15 de maio de 2003 para vários tipos de animais, aos quais se referem grande parte dos programas de ação departamentais, foram calculados tendo por base quantidades incorretas de azoto expelido por animais, ou coeficientes de perdas de azoto por volatilização sobreavaliadas. Consequentemente, essa circular não permite garantir o respeito do limite de aplicação de estrume animal fixado em 170 quilogramas de azoto por hectare por ano pela Diretiva 91/676. As oito partes que compõem este fundamento da Comissão dizem, respetivamente, respeito à:

- fixação de valores para as vacas leiteiras com base numa quantidade de azoto expelido incorreta e num coeficiente de volatilização errado de 30%;
- fixação de valores para outros bovinos com base num coeficiente de volatilização errado de 30%;
- falta de fixação de valores de descargas de azoto para o estrume sólido no que se refere aos suínos;
- fixação de valores para aves de capoeira com base num coeficiente de volatilização errado de 60%;
- fixação de valores para ovinos com base num coeficiente de volatilização errado de 30%;
- fixação de valores para caprinos com base num coeficiente de volatilização errado de 30%;

- fixação de valores para equinos com base num coeficiente de volatilização errado de 30%; e
 - fixação de valores para coelhos com base num coeficiente de volatilização errado de 60%.
- 113 Com a primeira parte do seu quarto fundamento, a Comissão considera, por um lado, que o valor de descargas de azoto fixado para as vacas leiteiras se baseia numa quantidade de azoto expelido que não tem em conta os diferentes níveis de produção de leite, ao passo que o azoto contido no estrume animal varia em função da taxa de produção leiteira do animal e que várias regiões francesas são caracterizadas por uma produção intensiva. Por outro lado, o referido valor baseia-se num coeficiente de volatilização demasiado elevado, devendo o coeficiente médio de volatilização ser estimado em 24%.
- 114 Além disso, essa instituição alega que a disposição transitória prevista no anexo II, parte B, do Decreto de 19 de dezembro de 2011, nos termos da qual, entre 1 de setembro de 2012 e 31 de agosto de 2013, se aplica um valor intermédio às explorações pecuárias de vacas leiteiras com mais de 75% de superfície em erva na superfície forrageira principal, se traduz numa sobrefertilização das terras e num incumprimento do limite de 170 quilogramas de azoto por hectare por ano.
- 115 Com a segunda parte do seu quarto fundamento, a Comissão alega que o coeficiente de volatilização estimado para os outros bovinos é demasiado elevado, uma vez que os dados científicos indicam um coeficiente de volatilização inferior de 21%. Na réplica, a Comissão também questiona as quantidades de azoto expelido consideradas pela República Francesa para a definição desses valores.
- 116 Com a terceira parte deste fundamento, a Comissão considera que também deveriam ser fixados valores de descargas de azoto para o estrume sólido de suínos.
- 117 No âmbito da quarta parte do referido fundamento, a Comissão refere que o coeficiente de volatilização proposto na literatura científica para chorume é de 30%. Assim, para as aves de capoeira que produzem chorume, os valores definidos pela regulamentação francesa subestimam de forma importante o conteúdo de azoto contido no estrume.
- 118 Com a quinta e sexta partes do mesmo fundamento, essa instituição alega que os coeficientes de volatilização estimados para os ovinos e caprinos são demasiado elevados, sendo certo que os estudos científicos mencionam coeficientes de 9,5%.
- 119 Quanto à sétima parte do seu quarto fundamento, a Comissão alega que a literatura científica propõe, no que se refere aos equinos, um coeficiente de volatilização inferior, de 13,1%, em relação ao previsto na regulamentação nacional.
- 120 Por último, com a oitava parte desse fundamento, a Comissão argui que o coeficiente de volatilização estimado pela regulamentação nacional relativamente aos coelhos é também demasiado elevado. A este respeito, refere que vários estudos científicos indicam coeficientes de 28% e de 44%.
- 121 A República Francesa responde, em primeiro lugar, que os valores das descargas de azoto recalculados pela Comissão através da aplicação dos coeficientes de volatilização que considera adequados são errados, na medida em que os referidos coeficientes só devem ser aplicados à parte das descargas de azoto produzidas em depósito e durante o armazenamento. Ora, a Comissão aplicou-os também às descargas de azoto no exterior.
- 122 Esse Estado-Membro considera, por outro lado, que a crítica da Comissão no que se refere às quantidades de azoto expelido para os bovinos, com exceção das vacas leiteiras, é inadmissível, porque foi invocada pela primeira vez na réplica.

- 123 Em seguida, a República Francesa refere que, agora, o Decreto de 19 de dezembro de 2011, por um lado, prevê um coeficiente de volatilização inferior, ou seja, de 25%, no que respeita às vacas leiteiras e, por outro, fixa valores de descargas de azoto aplicáveis aos estrume sólido dos suínos.
- 124 Por último, a República Francesa observa que os coeficientes de volatilização adotados pela regulamentação francesa se baseiam nos trabalhos do Comité de orientação para as práticas agrícolas respeitadoras do ambiente (comité d'orientation pour les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement) (Corpen) e foram obtidos com base nos métodos de balanço, que consistem em atribuir à volatilização a diferença entre o azoto expelido pelos animais e o azoto medido nos dejetos à saída do edifício ou do armazenamento. Estes métodos adaptam-se melhor ao cálculo dos valores das descargas de azoto do que a metodologia da medição direta em que os estudos apresentados pela Comissão se baseiam, que analisa os fluxos de ar e os teores de gás que saem e entram nos edifícios e nas instalações de armazenamento. Esse Estado-Membro alega que, em todo o caso, os dados científicos disponíveis respeitantes às emissões de gás azotadas produzidas pelo estrume animal revelam uma grande variação dos valores relativos a essas emissões.

Apreciação do Tribunal de Justiça

– Quanto à admissibilidade

- 125 Relativamente à admissibilidade do quarto fundamento invocado pela Comissão, há que referir, por um lado, que as críticas relativas à disposição transitória prevista no anexo II, parte B, do Decreto de 19 de dezembro de 2011, relativa à produção de azoto emitido pelas vacas leiteiras, não constam do parecer fundamentado. Por outro lado, apesar de na sua petição inicial a Comissão ter afirmado expressamente que não contestava as quantidades de azoto expelido estimadas para os outros bovinos, na réplica questiona esses elementos de cálculo.
- 126 Consequentemente, na medida em que, com esse fundamento, a Comissão critica o valor intermédio fixado, para as vacas leiteiras, pela disposição transitória que figura no anexo II, parte B, do Decreto de 19 de dezembro de 2011, bem como as quantidades de azoto expelido fixadas para os outros bovinos pela Circular de 15 de maio de 2003, o referido fundamento deve, pelos motivos expostos nos n.ºs 49 e 74 do presente acórdão, ser declarado inadmissível.
- 127 Em contrapartida, conforme resulta do n.º 51 do presente acórdão, a Comissão pode, com efeito, pedir a declaração do incumprimento relativamente às disposições do Decreto de 19 de dezembro de 2011 que reiteram os valores das descargas de azoto fixadas para os bovinos, com exceção das vacas leiteiras, e para as aves de capoeira, os ovinos, os caprinos, o equinos e os coelhos, em conformidade com o pedido apresentado nesse sentido na réplica.

– Quanto ao mérito

- 128 A título preliminar, cabe observar que, nos termos do artigo 2.º, parte II, do Decreto de 19 de dezembro de 2011, as suas disposições relativas às formas de cálculo da quantidade máxima de azoto contida no estrume animal que pode ser aplicado anualmente para cada exploração só deviam entrar em vigor em 1 de setembro de 2012, ou seja, depois de decorrido o prazo fixado no parecer fundamentado. O mesmo é necessariamente válido para as normas de excreção de azoto por espécie animal, previstas no decreto para a execução das referidas disposições. Por conseguinte, conforme referido nos n.ºs 52 a 54 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça não pode ter em consideração as alterações introduzidas pelo Decreto de 19 de dezembro de 2011.

- 129 Quanto ao restante, há que recordar que o artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com o anexo III, n.º 2, da mesma, prevê a obrigação de incluir nos programas de ação regras relativas à limitação da aplicação de fertilizantes destinadas a assegurar que «em cada exploração agrícola ou pecuária a quantidade de estrume animal aplicado anualmente nas terras, incluindo pelos próprios animais, não exceda um montante específico por hectare». Essa limitação corresponde à quantidade de estrume que contém até 170 quilogramas de azoto, tendo os Estados-Membros, nas condições definidas pelo anexo III, n.º 2, alíneas a) e b), da Diretiva 91/676, a possibilidade de autorizar uma quantidade de estrume diferente.
- 130 Conforme decorre do décimo primeiro considerando desta diretiva, a fixação de limites específicos para aplicação de estrume de origem pecuária reveste uma importância especial para a realização dos objetivos de redução e de prevenção da poluição da água pelos nitratos provenientes da agricultura.
- 131 Nos termos do anexo III, n.º 3, da referida diretiva, as doses máximas de estrume cuja aplicação é admitida podem ser calculadas em função do número de animais. Para tal, os Estados-Membros devem, conforme referido no n.º 29 do presente acórdão, ter em consideração os melhores conhecimentos científicos e técnicos disponíveis, bem como as características físicas, geológicas e climatológicas de cada região.
- 132 No caso vertente, nos termos do anexo II, ponto 1, do Decreto de 1 de agosto de 2005, o cálculo da quantidade de azoto contida no estrume animal disponível na exploração é efetuado multiplicando o número de animais pelos valores de produção de azoto emitido por animal. É pacífico que esses valores são definidos a partir da dedução às quantidades brutas de azoto expelido pelos animais do azoto volatilizado, quando da presença do animal em edifício coberto e do armazenamento do estrume, através da aplicação de coeficientes de volatilização.
- 133 À luz das considerações precedentes, há que considerar, em primeiro lugar, que os erros cometidos pela Comissão quando recalculou os valores das descargas de azoto, que ela própria reconheceu na sua réplica, não invalidam as suas críticas no que se refere às quantidades brutas de azoto expelido e dos coeficientes de perdas de azoto por volatilização estabelecidas pela regulamentação nacional para os diferentes tipos de animais. Esta conclusão não é contestada pela República Francesa que, quanto a esta questão, se limita a invocar a aplicação errada dos coeficientes em causa à quantidade total de azoto expelido pelos animais.
- 134 Seguidamente, no que respeita à primeira e terceira partes do quarto fundamento da Comissão, basta constatar, em primeiro lugar, que a República Francesa admite, quando refere as alterações introduzidas a esse respeito pelo Decreto de 19 de dezembro de 2011, por um lado, ter definido, antes da adoção desse decreto, um coeficiente de volatilização demasiado elevado para as vacas leiteiras e, por outro, não ter fixado os valores das descargas de azoto para o estrume sólido de suínos.
- 135 Em segundo lugar, no que respeita à não tomada em consideração da taxa de produção leiteira no cálculo da quantidade bruta de azoto expelido pelas vacas leiteiras, cumpre salientar que a argumentação da Comissão não foi contestada pela República Francesa, uma vez que o referido decreto prevê agora diversos níveis de produção de azoto aplicável em função da produção leiteira.
- 136 Por último, no que se refere à segunda e quarta a oitava partes deste fundamento, que devem ser analisadas em conjunto, deve precisar-se que a Comissão se apoia em dados técnicos que figuram em vários estudos científicos para basear as suas críticas em relação aos coeficientes de volatilização seguidos pela regulamentação nacional com base nas conclusões do Corpen.
- 137 A República Francesa, que não contesta as conclusões dos estudos apresentados pela Comissão, limita-se a invocar, em substância, por um lado, os erros da metodologia da medição direta em que os referidos estudos se baseiam para calcular os coeficientes de volatilização aplicáveis às explorações

pecuárias. Por outro lado, esse Estado-Membro sublinha o facto de os coeficientes de volatilização não poderem ser fixados de forma exata de um ponto de vista científico, traduzindo-se essa incerteza na variabilidade dos valores dos coeficientes de volatilização disponíveis na literatura científica.

- 138 Em primeiro lugar, no que respeita ao carácter adequado da metodologia da medição direta, há que salientar que as objeções da República Francesa não podem, enquanto tal, pôr em causa a pertinência dos coeficientes de volatilização indicados pela Comissão. Com efeito, resulta dos elementos de que o Tribunal de Justiça dispõe que tanto a referida metodologia como o método do balanço se baseiam em tratamentos experimentais que só têm em conta o contexto específico de cada tipo de exploração pecuária estudada. Além disso, a última reavaliação das referências do Corpen não revela nenhuma preferência metodológica.
- 139 Em segundo lugar, no que respeita à margem de flutuação dos dados de volatilização de que as publicações científicas dão conta, há que sublinhar que resulta claramente da redação do anexo III, n.º 2, da Diretiva 91/676 que essa disposição exige que o limite específico fixado para a aplicação de estrume animal, ou seja, 170 quilogramas de azoto por hectare por ano, seja sistematicamente respeitado por cada exploração agrícola ou pecuária, incluindo quando, em conformidade com o n.º 3 do referido anexo, os Estados-Membros decidam calcular esse limite em função do número de animais.
- 140 Por outro lado, decorre dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a variação dos valores dos coeficientes de volatilização disponíveis na literatura científica pode designadamente ser explicada pela heterogeneidade das condições da exploração pecuária e dos contextos climáticos que foram objeto dos estudos efetuados, tendo a República Francesa, designadamente na audiência, salientando a diversidade das explorações pecuárias francesas.
- 141 Nessas circunstâncias, conforme referiu a advogada-geral nos n.ºs 123 a 126 das suas conclusões, só a fixação de coeficientes de volatilização com base em dados que estimem as perdas de azoto por volatilização a uma percentagem mais baixa permite garantir que o limite previsto pela Diretiva 91/676 para a aplicação de estrume é devidamente observado pela totalidade das explorações pecuárias francesas.
- 142 Dado que a República Francesa previu coeficientes de volatilização para os bovinos, com exceção das vacas leiteiras, bem como para as aves de capoeira, os ovinos, os caprinos, os equinos e os coelhos, significativamente superiores aos considerados pela Comissão com base em dados científicos cuja exatidão não é posta em causa por esse Estado-Membro, há que declarar que os referidos coeficientes de volatilização fixados pela regulamentação nacional não cumprem as exigências da Diretiva 91/676.
- 143 À luz das considerações precedentes, há que julgar procedente o quarto fundamento da Comissão.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com os anexos II, A, n.º 2, e III, n.º 1, ponto 3, alínea a), desta diretiva

Argumentos das partes

- 144 Com o seu quinto fundamento, a Comissão imputa à República Francesa a inexistência de regras satisfatórias, que contenham critérios claros, precisos e objetivos, relativos às condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação. Segundo essa instituição, com vista a garantir a execução adequada das normas da Diretiva 91/676, a regulamentação nacional deve determinar as percentagens de declive a partir das quais a aplicação de fertilizantes é proibida.
- 145 A República Francesa responde que o Decreto de 6 de março de 2001 proíbe a aplicação em terrenos de forte inclinação quando tal implica riscos de derramamento fora da parcela de aplicação. Sustenta, por outro lado, que os riscos de poluição das águas dependem não só da intensidade do declive mas

também de muitos outros fatores, como a regularidade da inclinação, a natureza e o sentido da implantação do manto vegetal, a natureza do solo, a forma da parcela, o tipo e o sentido do trabalho do solo e o tipo de estrume. Consequentemente, a proibição da aplicação baseada exclusivamente no declive é desadequada.

- 146 Esse Estado-Membro acrescenta que o Decreto de 19 de dezembro de 2011 prevê regras relativas às condições de aplicação de fertilizantes em relação aos cursos de água que, conjugadas com a proibição da aplicação em terrenos de forte inclinação, contribuem para a realização dos objetivos da Diretiva 91/676.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 147 A título preliminar, importa referir que, segundo o artigo 2.º, parte II, do Decreto de 19 de dezembro de 2011, as disposições deste decreto relativas às condições de aplicação de fertilizantes em relação aos cursos de água só deviam estar em vigor em 1 de setembro de 2012, ou seja, depois de decorrido o prazo fixado no parecer fundamentado. Daí decorre que, pelos motivos expostos nos n.ºs 52 a 54 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça não pode ter em consideração as disposições desse decreto relativas às condições de aplicação de fertilizantes em relação aos cursos de água.
- 148 Quanto ao mérito, há que observar que, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com os anexos II, A, n.º 2, e III, n.º 1, ponto 3, alínea a), desta diretiva, os programas de ação devem conter regras sobre as condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação.
- 149 Por outro lado, conforme já se referiu no n.º 31 do presente acórdão, os Estados-Membros estão especialmente obrigados a assegurar que a sua legislação destinada a transpor a Diretiva 91/676 seja clara e precisa.
- 150 Deve salientar-se, a este respeito, em primeiro lugar, que a Comissão alega, sem que República Francesa o conteste, que determinados programas de ação departamentais não contêm nenhuma regra relativa às condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação, quer se baseie na percentagem de inclinação quer nos vários fatores que aquele Estado-Membro considera que devem ser tidos em conta. Além disso, um grande número de programas de ação departamentais limita-se a reproduzir o princípio geral, estabelecido no Decreto de 6 de março de 2001, segundo o qual a aplicação de fertilizantes não deve ter lugar em condições que impliquem derramamento fora da parcela de aplicação.
- 151 Em segundo lugar, decorre da apreciação das disposições pertinentes do Decreto de 6 de março de 2001 que este se limita, num primeiro momento, a proibir a aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação e, num segundo momento, a prever que os programas de ação devem especificar as situações em que a proibição é prescrita, tendo em conta os riscos de derramamento fora da parcela de aplicação ou, em alternativa, a percentagem de declive além da qual a aplicação de fertilizantes é proibida.
- 152 Há que observar que essas disposições se caracterizam por uma generalidade tal que não são suscetíveis de preencher as lacunas dos programas de ação e, como tal, garantir a plena aplicação das disposições dos anexos II, A, n.º 2, e III, n.º 1, ponto 3, alínea a), da Diretiva 91/676, de forma suficientemente clara e precisa, em conformidade com as exigências do princípio da segurança jurídica.
- 153 Nestas condições, o quinto fundamento invocado pela Comissão deve ser julgado procedente.

Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com os anexos II, A, n.º 3, e III, n.º 1, ponto 3, alíneas a) e b), desta diretiva

Argumentos das partes

- 154 Com o seu sexto fundamento, a Comissão, baseando-se em dados científicos, acusa a República Francesa de não ter adotado regras de proibição da aplicação de todos os tipos de fertilizantes em terrenos gelados ou cobertos de neve uma vez que essa aplicação implica riscos elevados de derramamento e de lixiviação. A Comissão refere, a este propósito, que o Decreto de 6 de março de 2001 prevê que a aplicação de fertilizantes de tipo I e III em terrenos gelados e a aplicação de fertilizantes de tipo I em terrenos cobertos de neve devem ser regulamentadas. Além disso, segundo esse decreto, a aplicação de fertilizantes em terrenos gelados só pode ser autorizada à superfície, por efeito de um ciclo de gelo e degelo num período de vinte e quatro horas. Por último, certas explorações têm a possibilidade de aplicar estrume de palha compacto e compostos de estrume animal em terrenos gelados.
- 155 A República Francesa responde a este argumento que a Diretiva 91/676 não exige que a aplicação de fertilizantes em terrenos cobertos de neve ou gelados seja sistematicamente proibida, mas apenas regulamentada. Admite que, tendo em conta os riscos que a aplicação de fertilizantes nessas condições pode representar, essa operação deve ser sujeita a restrições significativas. Todavia, esse Estado-Membro considera que o Decreto de 6 de março de 2001 impõe essas restrições, na medida em que a aplicação de fertilizantes de tipo II em terrenos gelados e a aplicação de fertilizantes de tipo II e III em terrenos cobertos de neve são proibidas em todas as circunstâncias.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 156 O artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com os anexos II, A, n.º 3, e III, n.º 1, ponto 3, alíneas a) e b), desta diretiva, exige que os Estados-Membros adotem medidas com o objetivo de limitar aplicação de fertilizantes no caso de terrenos gelados ou cobertos de neve.
- 157 Por outro lado, conforme decorre do que foi dito no n.º 29 do presente acórdão, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, alínea a), da referida diretiva, os programas de ação devem ter em conta os melhores conhecimentos científicos disponíveis.
- 158 No caso vertente, como referiu a advogada-geral no n.º 144 das suas conclusões, segundo o estudo científico apresentado ao Tribunal de Justiça pela Comissão, e cujas conclusões não foram contestadas pela República Francesa, a aplicação de fertilizantes em terrenos gelados ou cobertos de neve nunca pode ser permitida. Com efeito, os terrenos gelados ou cobertos de neve limitam o movimento dos nutrientes no solo e aumentam fortemente o risco de esses nutrientes serem em seguida transportados para as águas superficiais, designadamente por efeito de derramamento.
- 159 Além disso, os riscos de poluição que se podem temer em caso de aplicação de fertilizantes em terrenos gelados ou cobertos de neve não são menores quando o terreno apenas está gelado à superfície, pelo efeito de um ciclo de gelo e degelo num período de 24 horas. Pelo contrário, resulta do estudo científico referido no número anterior que os ciclos de gelo e degelo têm um impacto significativo na taxa de mineralização, uma vez que o congelamento dos solos em degelo estimula a mineralização azotada.
- 160 Consequentemente, o sexto fundamento invocado pela Comissão deve ser julgado procedente.
- 161 Atendendo às considerações precedentes, há que declarar que, não tendo adotado as medidas necessárias para garantir a execução completa e correta de todas as exigências que lhe são impostas pelo artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676, conjugado com os anexos II, A, n.ºs 1 a 3 e 5, e III, n.ºs 1,

pontos 1 a 3, e 2, desta diretiva, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida diretiva, na medida em que a regulamentação nacional adotada para execução da referida diretiva:

- não prevê períodos de proibição de aplicação de fertilizantes de tipo I para as culturas arvenses semeadas no outono e para as pastagens semeadas há mais de dez meses;
- limita aos meses de julho e agosto o período de proibição de aplicação de fertilizantes de tipo I para as culturas arvenses semeadas na primavera;
- circunscreve, relativamente às culturas arvenses semeadas no outono, a proibição da aplicação de fertilizantes de tipo II ao período entre 1 de novembro e 15 de janeiro, e não prolonga, quanto às mesmas culturas, a proibição de aplicação de fertilizantes de tipo III além de 15 de janeiro;
- não prolonga, relativamente às culturas arvenses semeadas na primavera, o período de proibição da aplicação de fertilizantes de tipo II além de 15 de janeiro;
- prevê, relativamente às pastagens semeadas há mais de seis meses, um período de proibição da aplicação de fertilizantes de tipo II unicamente a partir de 15 de novembro, e não prolonga, relativamente às referidas pastagens e nas regiões montanhosas, a proibição da aplicação de fertilizantes de tipo III até ao fim do mês de fevereiro;
- prevê que, até 1 de julho de 2016, o cálculo da capacidade de armazenamento poderá continuar a ter em conta um calendário de proibição da aplicação não conforme com as exigências da referida diretiva;
- autoriza o armazenamento no solo de estrume de palha compacto durante um período de dez meses;
- não garante que os agricultores e as autoridades de fiscalização fiquem em condições de calcular corretamente a quantidade de azoto que pode ser aplicada para garantir o equilíbrio da fertilização;
- no que respeita às vacas leiteiras, os valores das descargas de azoto são fixados com base numa quantidade de azoto expelido que não tem em conta os diferentes níveis de produção de leite e num coeficiente de volatilização de 30%;
- no que respeita aos outros bovinos, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de 30%;
- no que respeita aos suínos, não fixa os valores das descargas de azoto para o estrume sólido;
- no que respeita às aves de capoeira, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de coeficiente de volatilização errado de 60%;
- no que respeita aos ovinos, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de 30%;
- no que respeita aos caprinos, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de 30%;
- no que respeita aos equinos, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de 30%;

- no que respeita aos coelhos, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de 60%;
- não contém critérios claros, precisos e objetivos, conformes com as exigências do princípio da segurança jurídica, relativamente às condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação; e
- autoriza a aplicação de fertilizantes de tipo I e III em terrenos gelados, a aplicação de fertilizantes de tipo I em terrenos cobertos de neve, a aplicação de fertilizantes em terrenos gelados apenas à superfície, por efeito de um ciclo de gelo e degelo num período de 24 horas e a aplicação de estrume de palha compacto e compostos de estrume animal em terrenos gelados.

162 A ação é julgada improcedente quanto ao restante.

Quanto às despesas

163 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 3, do mesmo regulamento, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal de Justiça pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte.

164 No caso vertente, tendo a Comissão pedido a condenação da República Francesa, que é parte vencida no essencial, há que condená-la na totalidade das despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

- 1) **Não tendo adotado as medidas necessárias para garantir a execução completa e correta da totalidade das exigências que são impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, conjugado com os anexos II, A, n.ºs 1 a 3 e 5, e III, n.ºs 1, pontos 1 a 3, e 2, desta diretiva, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida diretiva, na medida em que a regulamentação nacional adotada para execução da referida diretiva:**
 - **não prevê períodos de proibição de aplicação de fertilizantes de tipo I para as culturas arvenses semeadas no outono e para as pastagens semeadas há mais de dez meses;**
 - **limita aos meses de julho e agosto o período de proibição de aplicação de fertilizantes de tipo I para as culturas arvenses semeadas na primavera;**
 - **circunscreve, relativamente às culturas arvenses semeadas no outono, a proibição da aplicação de fertilizantes de tipo II ao período entre 1 de novembro e 15 de janeiro, e não prolonga, quanto às mesmas culturas, a proibição de aplicação de fertilizantes de tipo III além de 15 de janeiro;**
 - **não prolonga, relativamente às culturas arvenses semeadas na primavera, o período de proibição da aplicação de fertilizantes de tipo II além de 15 de janeiro;**

- prevê, relativamente às pastagens semeadas há mais de seis meses, um período de proibição da aplicação de fertilizantes de tipo II unicamente a partir de 15 de novembro, e não prolonga, relativamente às referidas pastagens e nas regiões montanhosas, a proibição da aplicação de fertilizantes de tipo III até ao fim do mês de fevereiro;
- prevê que, até 1 de julho de 2016, o cálculo da capacidade de armazenamento poderá continuar a ter em conta um calendário de proibição da aplicação não conforme com as exigências da referida diretiva;
- autoriza o armazenamento no solo de estrume de palha compacto durante um período de dez meses;
- não garante que os agricultores e as autoridades de fiscalização fiquem em condições de calcular corretamente a quantidade de azoto que pode ser aplicada para garantir o equilíbrio da fertilização;
- no que respeita às vacas leiteiras, os valores das descargas de azoto são fixados com base numa quantidade de azoto expelido que não tem em conta os diferentes níveis de produção de leite e num coeficiente de volatilização de 30%;
- no que respeita aos outros bovinos, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de 30%;
- no que respeita aos suínos, não fixa os valores das descargas de azoto para o estrume sólido;
- no que respeita às aves de capoeira, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de coeficiente de volatilização errado de 60%;
- no que respeita aos ovinos, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de 30%;
- no que respeita aos caprinos, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de 30%;
- no que respeita aos equinos, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de 30%;
- no que respeita aos coelhos, os valores das descargas de azoto são fixados com base num coeficiente de volatilização de 60%;
- não contém critérios claros, precisos e objetivos, conformes com as exigências do princípio da segurança jurídica, relativamente às condições de aplicação de fertilizantes em terrenos de forte inclinação; e
- autoriza a aplicação de fertilizantes de tipo I e III em terrenos gelados, a aplicação de fertilizantes de tipo I em terrenos cobertos de neve, a aplicação de fertilizantes em terrenos gelados apenas à superfície, por efeito de um ciclo de gelo e degelo num período de 24 horas e a aplicação de estrume de palha compacto e compostos de estrume animal em terrenos gelados.

2) A ação é julgada improcedente quanto ao restante.

3) A República Francesa é condenada nas despesas.

Assinaturas