



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

11 de setembro de 2014*

«Incumprimento de Estado — Ambiente — Diretiva 2000/60/CE — Quadro para uma política comunitária no domínio da água — Amortização dos custos dos serviços hídricos — Conceito de ‘serviços hídricos’»

No processo C-525/12,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 19 de novembro de 2012,

Comissão Europeia, representada por E. Manhaeve e G. Wilms, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze e J. Möller, na qualidade de agentes,

demandada,

apoiada por:

Reino da Dinamarca, representado por M. Wolff e V. Pasternak Jørgensen, na qualidade de agentes,

Hungria, representada por M. Z. Fehér e K. Szijjártó, na qualidade de agentes,

República da Áustria, representada por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,

República da Finlândia, representada por J. Heliskoski e H. Leppo, na qualidade de agentes,

Reino da Suécia, representado por A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson e S. Johannesson, na qualidade de agentes,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por S. Behzadi-Spencer e J. Beeko, na qualidade de agentes, assistida por G. Facenna, barrister,

intervenientes,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

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

advogado-geral: N. Jääskinen,

secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 5 de março de 2014,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 22 de maio de 2014,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao excluir determinados serviços (nomeadamente, o represamento para a produção hidroelétrica, a navegação e a proteção contra inundações, a captação para irrigação e fins industriais e o consumo próprio) da aplicação do conceito de «serviços hídricos», a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO L 327, p. 1), e, nomeadamente, dos artigos 2.º, ponto 38, e 9.º desta diretiva.

Quadro jurídico

Diretiva 2000/60

- 2 A Diretiva 2000/60 contém nomeadamente os seguintes considerandos:

«(1) A água não é um produto comercial como outro qualquer, mas um património que deve ser protegido, defendido e tratado como tal.

[...]

(11) Segundo o artigo 174.º do Tratado, a política comunitária no âmbito do ambiente contribuirá para a prossecução dos objetivos de preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, mediante uma utilização prudente e racional dos recursos naturais, e deve basear-se nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

[...]

(13) Na Comunidade existem condições e necessidades diversas, que exigem diferentes soluções específicas. Essa diversidade deve ser tomada em conta no planeamento e execução das medidas destinadas a garantir a proteção e a utilização sustentável da água no âmbito da bacia hidrográfica. As decisões deverão ser tomadas tão próximo quanto possível dos locais em que a água é efetivamente utilizada ou afetada. Deve ser dada prioridade a ações da responsabilidade dos Estados-Membros, através da elaboração de programas de medidas que sejam ajustados às condições existentes a nível regional ou local.

[...]

- (19) A presente diretiva tem por objetivo conservar e melhorar o ambiente aquático na Comunidade. Esse objetivo diz respeito, antes de mais, à qualidade das águas em questão. O controlo da quantidade é um elemento acessório de garantia da boa qualidade das águas e portanto devem também ser adotadas medidas quantitativas que irão contribuir para o objetivo de garantia de uma boa qualidade.
- (20) O estado quantitativo de uma massa de águas subterrâneas pode ter impacto na qualidade ecológica das águas de superfície e dos ecossistemas terrestres associados a essa massa de águas subterrâneas.

[...]

- (33) O objetivo de alcançar um bom estado das águas deverá ser prosseguido para cada bacia hidrográfica, de modo a que as medidas relativas às águas de superfície e subterrâneas que pertençam ao mesmo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico sejam coordenadas.

[...]

- (38) Poderá ser adequado integrar num programa de medidas a utilização de instrumentos económicos por parte dos Estados-Membros. O princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos, mesmo em termos ambientais e de recursos, associados aos prejuízos ou impactos negativos para o ambiente aquático deve ser tomado em conta, segundo o princípio do poluidor-pagador. Para esse efeito, será necessária uma análise económica dos serviços hídricos baseada em previsões a longo prazo relativas à oferta e à procura de água na região hidrográfica.

[...]»

- 3 Nos termos do artigo 2.º da Diretiva 2000/60, sob a epígrafe «Definições»:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

- 38) ‘Serviços hídricos’: todos os serviços que forneçam a casas de habitação, a entidades públicas ou a qualquer atividade económica:
- a) A captação, represamento, armazenagem, tratamento e distribuição de águas de superfície ou subterrâneas;
 - b) A recolha e tratamento de águas residuais por instalações que subseqüentemente descarregam os seus efluentes em águas de superfície;
- 39) ‘Utilização da água’: os serviços hídricos e qualquer outra atividade definida no artigo 5.º e no anexo II que tenha um impacto significativo no estado da água.

Este conceito é aplicável para efeitos do artigo 1.º e da análise económica efetuada nos termos do artigo 5.º e da alínea b) do anexo III;

[...]»

- 4 O artigo 9.º da Diretiva 2000/60, que tem por epígrafe «Amortização dos custos dos serviços hídricos», dispõe:

«1. Os Estados-Membros terão em conta o princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos, mesmo em termos ambientais e de recursos, tomando em consideração a análise económica efetuada de acordo com o anexo III e, sobretudo, segundo o princípio do poluidor-pagador.

Os Estados-Membros assegurarão que até 2010:

- as políticas de estabelecimento de preços da água deem incentivos adequados para que os consumidores utilizem eficazmente a água, e assim contribuam para os objetivos ambientais da presente diretiva,
- seja estabelecido um contributo adequado dos diversos setores económicos, separados pelo menos em setor industrial, setor doméstico e setor agrícola, para a recuperação dos custos dos serviços de abastecimento de água, baseado numa análise económica realizada de acordo com o anexo III e que tenha em conta o princípio do poluidor-pagador.

Neste contexto, os Estados-Membros podem atender às consequências sociais, ambientais e económicas da amortização, bem como às condições geográficas e climatéricas da região ou regiões afetadas.

2. Os Estados-Membros incluirão nos planos de gestão de bacia hidrográfica informações sobre as ações e medidas programadas para a implementação do n.º 1 que contribuirão para a concretização dos objetivos ambientais da presente diretiva, e sobre o contributo das diversas utilizações da água para a amortização dos custos dos serviços hídricos.

3. O presente artigo não obsta ao financiamento de medidas preventivas ou de medidas corretivas específicas para atingir os objetivos da presente diretiva.

4. A decisão dos Estados-Membros de não aplicarem a uma determinada atividade de utilização da água o disposto no segundo período do n.º 1, nem, para esse efeito, as disposições pertinentes do n.º 2, não constituirá uma violação da diretiva, desde que não comprometa a sua finalidade e a realização dos seus objetivos. Os Estados-Membros informarão das razões que os tenham levado a não aplicar plenamente o segundo período do n.º 1 nos planos de gestão de bacia hidrográfica.»

- 5 O artigo 11.º da Diretiva 2000/60, sob a epígrafe «Programas de medidas», contém, nomeadamente, os seguintes números:

«1. Cada Estado-Membro assegurará, para cada região hidrográfica ou para a parte de qualquer região hidrográfica internacional que pertença ao seu território, o estabelecimento de um programa de medidas, tendo em conta os resultados das análises exigidas nos termos do artigo 5.º, com o objetivo da prossecução dos objetivos definidos no artigo 4.º Esses programas de medidas podem fazer referência a medidas decorrentes de legislação adotada a nível nacional e abrangendo todo o território de um Estado-Membro. Sempre que necessário, os Estados-Membros podem adotar medidas aplicáveis a todas as regiões hidrográficas e/ou às partes das regiões hidrográficas internacionais situadas no seu território.

2. Cada programa de medidas inclui as ‘medidas básicas’ especificadas no n.º 3 e, se necessário, ‘medidas suplementares’.

3. As ‘medidas básicas’ são os requisitos mínimos a cumprir e consistirão no seguinte:

- a) Medidas necessárias para a execução da legislação comunitária de proteção da água, incluindo as medidas exigidas ao abrigo da legislação prevista no artigo 10.º e na parte A do anexo VI;
- b) Medidas consideradas adequadas para efeitos do disposto no artigo 9.º;

[...]»

6 O anexo III da Diretiva 2000/60, que tem por epígrafe «Análise económica», tem a seguinte redação:

«A análise económica deverá conter informações pormenorizadas suficientes (tendo em conta os custos associados à recolha dos dados pertinentes) para:

- a) A realização dos cálculos pertinentes necessários para ter em conta, nos termos do artigo 9.º, o princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos, tomando em consideração as previsões a longo prazo relativas à oferta e à procura de água na região hidrográfica e, quando necessário:
 - estimativas dos volumes, preços e custos associados à prestação dos serviços hídricos, e
 - estimativas dos investimentos pertinentes, incluindo previsões desses investimentos;
- b) A determinação, com base em estimativas dos seus custos potenciais, da combinação de medidas com melhor relação custo/eficácia no que se refere às utilizações da água a incluir no programa de medidas nos termos do artigo 11.º»

Diretiva 2006/123/CE

7 Nos termos do artigo 4.º da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO L 376, p. 36), que tem por epígrafe «Definições»:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- 1) ‘Serviço’, qualquer atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração, referida no artigo 50.º do Tratado;
- 2) ‘Prestador’, qualquer pessoa singular nacional de um Estado-Membro, ou qualquer pessoa coletiva na aceção do artigo 48.º do Tratado estabelecida num Estado-Membro, que ofereça ou que preste um serviço;
- 3) ‘Destinatário’, qualquer pessoa singular nacional de um Estado-Membro ou que beneficie dos direitos que lhe são conferidos por atos comunitários, ou qualquer pessoa coletiva na aceção do artigo 48.º do Tratado estabelecida num Estado-Membro, que utilize ou pretenda utilizar, para fins profissionais ou não, um serviço;

[...]»

Diretiva 2004/35/CE

- 8 Segundo o artigo 2.º, ponto 13, da Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143, p. 56), que tem por epígrafe «Definições», entende-se por «serviços», para efeitos desta diretiva, as funções desempenhadas por um recurso natural em benefício de outro recurso natural ou do público.

Procedimento pré-contencioso e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

- 9 No mês de agosto de 2006, foi apresentada à Comissão uma queixa, na qual se imputava à República Federal da Alemanha uma interpretação da definição de «serviços hídricos» prevista no artigo 2.º, ponto 38, da Diretiva 2000/60 que limitava os serviços em causa ao abastecimento de água e à recolha, ao tratamento e à eliminação das águas residuais, assim reduzindo o âmbito de aplicação do artigo 9.º desta diretiva, relativo à amortização dos custos dos serviços hídricos.
- 10 Em especial, o represamento, nomeadamente para a produção de eletricidade através da energia hidráulica, a navegação e a proteção contra inundações, não constitui, segundo essa interpretação, um serviço hídrico e, por conseguinte, não é tido em consideração para efeitos da aplicação do princípio da amortização dos custos nos termos do artigo 9.º e do anexo III, alínea a), da referida diretiva.
- 11 Em 7 de novembro de 2007, a Comissão enviou à República Federal da Alemanha uma notificação para cumprir, na qual expunha que a sua regulamentação não estava em conformidade com diversas disposições da Diretiva 2000/60 e que não aplicava corretamente o conceito de «serviços hídricos». Com efeito, a Comissão considerou, em substância, que, no interesse da proteção dos recursos hídricos, as várias utilizações da água tinham de ter um preço. Daí resulta a obrigação dos Estados-Membros de estabelecerem preços para as diferentes utilizações da água, mesmo que estas não possam ser consideradas prestações de serviços no sentido clássico do termo. Assim, por exemplo, a simples navegação havia que ser submetida a uma taxa.
- 12 A República Federal da Alemanha respondeu à notificação para cumprir em 6 de março de 2008 e 24 de setembro de 2009.
- 13 Em 30 de setembro de 2010, a Comissão enviou uma notificação para cumprir complementar, a que a República Federal da Alemanha respondeu em 18 de novembro de 2010. Em 27 de julho de 2011, esse Estado-Membro comunicou à Comissão o Regulamento sobre a proteção das águas de superfície (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer), de 20 de julho de 2011, que transpõe o artigo 5.º da Diretiva 2000/60.
- 14 Em 30 de setembro de 2011, a Comissão transmitiu à República Federal da Alemanha um parecer fundamentado.
- 15 Após uma dupla prorrogação do prazo, a República Federal da Alemanha respondeu ao referido parecer em 31 de janeiro de 2012, e, no mês de julho de 2012, informou a Comissão da transposição para o direito nacional dos artigos 2.º, pontos 38 e 39, e 9.º da Diretiva 2000/60.
- 16 Embora as disposições em causa tenham assim sido transpostas, a Comissão considerou, porém, que subsistia o problema da interpretação divergente da definição de «serviços hídricos» e, consequentemente, da aplicação, em seu entender, lacunar do artigo 9.º da Diretiva 2000/60. Por conseguinte, decidiu intentar a presente ação.

- 17 Por despachos do presidente do Tribunal de Justiça, respetivamente, de 2, 5, 8, 11, e 15 de abril de 2013, a República da Áustria, o Reino da Suécia, a República da Finlândia, a Hungria, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e o Reino da Dinamarca foram admitidos a intervir em apoio das alegações da República Federal da Alemanha.

Quanto à ação

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

- 18 A República Federal da Alemanha sustenta que a ação da Comissão é inadmissível, na medida em que se limita a pedir ao Tribunal de Justiça que esclareça uma questão puramente teórica, sem justificar em quê se concretiza o incumprimento das obrigações resultantes dos Tratados e da Diretiva 2000/60. Ao alegar que a República Federal da Alemanha não cumpriu essas obrigações por ter excluído determinados serviços da aplicação do conceito de «serviços hídricos», a Comissão é imprecisa, visto que não visa um comportamento concreto que deve ser mudado.
- 19 A lista dos serviços citados pela Comissão nos seus pedidos, incluídos, a título exemplificativo, neste conceito, não supre esta imprecisão, visto que, caso o Tribunal de Justiça viesse a acolher os referidos pedidos, a República Federal da Alemanha não poderia saber se há que qualificar assim outros serviços hídricos. Esses exemplos não foram, de resto, citados no parecer fundamentado, cujo dispositivo divergia, assim, do dispositivo da presente ação.
- 20 A Comissão sustenta que a sua ação é perfeitamente clara, na medida em que pede que seja declarado que a República Federal da Alemanha aplica cumulativamente os elementos enumerados no artigo 2.º, ponto 38, da Diretiva 2000/60, de modo que vários serviços hídricos ficam de fora do âmbito de aplicação da definição dada por esta disposição. Consequentemente, no território do Estado-Membro demandado, as atividades citadas na ação ficam automaticamente excluídas dos tarifários.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 21 A título preliminar, importa recordar que, no âmbito de uma ação por incumprimento, o procedimento pré-contencioso tem por objetivo dar ao Estado-Membro em causa a possibilidade, por um lado, de cumprir as obrigações decorrentes do direito da União e, por outro, de se defender utilmente das acusações formuladas pela Comissão. O objeto de uma ação intentada ao abrigo do artigo 258.º TFUE está, consequentemente, circunscrito pelo procedimento pré-contencioso previsto nesta disposição. A regularidade desse procedimento constitui uma garantia essencial pretendida pelo Tratado FUE, não apenas para a proteção dos direitos do Estado-Membro em causa mas igualmente para assegurar que o eventual procedimento contencioso tenha por objeto um litígio claramente definido (v., designadamente, acórdão Comissão/Países Baixos, C-508/10, EU:C:2012:243, n.ºs 33 e 34).
- 22 Por força dos artigos 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e 120.º, alínea c), do seu Regulamento de Processo, incumbe à Comissão, nas petições apresentadas nos termos do artigo 258.º TFUE, indicar as acusações exatas sobre as quais o Tribunal de Justiça se deve pronunciar, bem como, de forma pelo menos sumária, os elementos de direito e de facto em que essas acusações se baseiam. Daqui resulta que a ação da Comissão deve conter uma exposição coerente e pormenorizada das razões que a conduziram à convicção de que o Estado-Membro em causa não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados (v., designadamente, acórdão Comissão/Países Baixos, EU:C:2012:243, n.ºs 35 e 36).

- 23 No âmbito da presente ação, há que observar que esta contém uma exposição coerente das razões que conduziram a Comissão a considerar que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.º, ponto 38, e 9.º da Diretiva 2000/60. Com efeito, decorre do procedimento pré-contencioso, nomeadamente do parecer fundamentado dirigido pela Comissão a esse Estado-Membro, e da petição submetida ao Tribunal de Justiça que a Comissão sustenta no essencial que, devido à interpretação que esse Estado-Membro faz do conceito de «serviços hídricos», alguns destes ficam, sem razão, automaticamente fora do âmbito da obrigação instituída por esta diretiva de os submeter ao princípio da amortização dos custos, incluindo os custos para o ambiente e os recursos.
- 24 Ora, o processo por incumprimento permite determinar o sentido exato das obrigações dos Estados-Membros em caso de divergências de interpretação (v., neste sentido, acórdão Comissão/Espanha, C-196/07, EU:C:2008:146, n.º 28).
- 25 Por outro lado, importa salientar que, sem prejuízo do ónus da prova que cabe à Comissão no quadro do processo previsto no artigo 258.º TFUE, nada se opõe a que a Comissão, por força de tal divergência de interpretação, submeta à apreciação do Tribunal de Justiça um alegado incumprimento do Estado-Membro em causa, invocando as várias situações que, em seu entender, são contrárias ao direito da União, apesar de não identificar exaustivamente todas essas situações (v., por analogia, designadamente, acórdão Comissão/Itália, C-135/05, EU:C:2007:250, n.ºs 20 a 22).
- 26 No presente processo, a interpretação que faz o Estado-Membro em causa de uma disposição do direito da União num sentido que não é o adotado pela Comissão traduz-se, no território desse Estado-Membro, por uma prática administrativa cuja existência não é contestada, apesar de não ser generalizada. Assim, o facto de a Comissão ter invocado em apoio da sua argumentação apenas alguns exemplos desta prática não tem por efeito privar a sua ação da precisão necessária à apreciação do objeto desta ação.
- 27 A este respeito, deve ainda referir-se que, embora, no dispositivo da sua petição, a Comissão cite, a título exemplificativo, situações que, em seu entender, ilustram o incumprimento imputado à República Federal da Alemanha, apesar de esses exemplos não figurarem no dispositivo do parecer fundamentado enviado a esse Estado-Membro, tal inclusão não pode ser vista como uma ampliação do objeto desta ação, que fica limitado ao apuramento do incumprimento das obrigações decorrentes dos artigos 2.º, ponto 38, e 9.º da Diretiva 2000/60.
- 28 Por conseguinte, a ação da Comissão é admissível.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 29 A Comissão sustenta que a República Federal da Alemanha, devido à interpretação restritiva que faz do conceito de «serviços hídricos» na aceção do artigo 2.º, ponto 38, da Diretiva 2000/60, não aplica corretamente o artigo 9.º desta diretiva, cujo âmbito de aplicação diz respeito à amortização dos custos desses serviços, à política de estabelecimento de preços da água e à aplicação do princípio do poluidor-pagador aos utilizadores da água.
- 30 Contrariamente ao que alega esse Estado-Membro, o conceito de «serviços hídricos» não abrange apenas o abastecimento de água e o tratamento de águas residuais. A própria letra do artigo 2.º, ponto 38, da Diretiva 2000/60, o seu contexto e os objetivos prosseguidos por esta diretiva levam a considerar que a definição desses serviços engloba outras atividades, como a navegação, a produção de eletricidade através da energia hidroelétrica e a proteção contra inundações.

- 31 Ao visar a captação, o represamento, a armazenagem, o tratamento e a distribuição, o artigo 2.º, ponto 38, da Diretiva 2000/60 enumera várias atividades, uma das quais deve estar presente no serviço hídrico, sem que o recurso às vírgulas entres estes termos e a utilização da conjunção «e» importem outro significado. Um serviço hídrico não exige que todas as atividades enumeradas no artigo 2.º, ponto 38, alíneas a) ou b), desta diretiva estejam presentes cumulativamente.
- 32 A finalidade da diretiva é a de assegurar uma utilização eficaz dos recursos hídricos, assegurando uma participação adequada das várias utilizações da água à amortização dos custos dos serviços ligados a esta utilização, tendo em conta o princípio do poluidor-pagador. Esta finalidade não seria alcançada se, como sustenta o Estado-Membro demandado, as empresas que praticam a captação de água fora das atividades de abastecimento de água ou de tratamento de águas residuais, como, por exemplo, em certos *Länder*, as empresas de extração mineira a céu aberto, não estivessem obrigadas a pagar os custos dessas captações.
- 33 Segundo a Comissão, a Diretiva 2000/60 e a Diretiva 2004/35 têm a mesma base jurídica e ambas prosseguem objetivos que visam proteger o ambiente, o que não permite, contrariamente ao que sustenta a República Federal da Alemanha, interpretar diferentemente o conceito de «Funktion» que figura na versão em língua alemã desta última diretiva, e o de «Dienstleitung» presente na Diretiva 2000/60, para daí deduzir que esta última visa uma atividade humana. Além disso, em direito do ambiente, os serviços não pressupõem a participação de um ser humano, como decorre do estudo de avaliação dos serviços ecossistémicos designado «Millennium Ecosystem Assessment», lançado pelas Nações Unidas durante o ano de 2001 (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009).
- 34 No entender da Comissão, a interpretação ampla que faz do conceito de «serviços hídricos» não torna supérflua a distinção operada no artigo 2.º, ponto 39, da Diretiva 2000/60 quando recorre ao conceito de utilização da água. Este último conceito engloba não só os serviços ligados à utilização da água mas também, em termos mais genéricos, toda a atividade suscetível de ter um impacto significativo no estado das águas, como, por exemplo, a pesca desportiva, os banhos ou a navegação nas águas naturais que não puderam ser represadas.
- 35 A Comissão sustenta que, nestas condições, são abrangidos pelo conceito de serviços hídricos a captação para irrigação, que exerce uma pressão importante sobre o estado da massa de água, a captação para a indústria, o autoabastecimento, o represamento para a exploração da energia hidroelétrica, para a navegação e para a proteção contra inundações, bem como a armazenagem, o tratamento, a distribuição da água. Ora, verifica-se, nomeadamente, que alguns *Länder* não aplicam nenhuma taxa para a captação ou aplicam amplas derrogações.
- 36 No entender da República Federal da Alemanha, a ação da Comissão assenta num entendimento errado de toda a Diretiva 2000/60, em especial do instrumento que é a fixação de preços das utilizações da água que, apesar de constituir um meio importante para incitar a maiores economias e prudência na gestão dos recursos hídricos, não é a única medida prevista nesta diretiva para alcançar tal objetivo. Ora, as interpretações dos artigos 2.º, ponto 38, e 9.º da Diretiva 2000/60 a que a Comissão recorre ignoram o sistema de gestão desta diretiva, cujo fio condutor é a ideia de que as exigências de proteção das águas das bacias hidrográficas devem ser ponderadas com os direitos legítimos à utilização. A Comissão abole assim o equilíbrio existente entre os vários instrumentos de gestão que esta diretiva previu tanto por razões de subsidiariedade como por razões de eficácia.
- 37 A própria estrutura do artigo 2.º, ponto 38, alíneas a) e b), da Diretiva 2000/60 assenta, segundo a República Federal da Alemanha, respetivamente, numa clara distinção entre as atividades de abastecimento de água e as atividades de tratamento de águas residuais. As primeiras atividades constituem normalmente as fases necessárias ao abastecimento de água (aquisição, tratamento, armazenagem, encaminhamento, distribuição), e se estão indicadas em pormenor é porque importa precisar que todas essas fases devem ser tidas em conta para o cálculo dos custos.

- 38 No entender da República Federal da Alemanha, o conceito de «serviço hídrico» não inclui as várias atividades de abastecimento de água, mas um tal abastecimento no seu todo. Incluir as referidas atividades neste conceito seria alargar ilegalmente o âmbito de aplicação do mesmo. Esta definição não priva a Diretiva 2000/60 do seu efeito útil, que resulta de um equilíbrio entre, por um lado, as exigências em matéria de proteção da água e, por outro, as utilizações legítimas da água. Não é possível deduzir do simples facto de o artigo 9.º da Diretiva 2000/60 mencionar o princípio do poluidor-pagador que o instrumento, que é a obrigação de amortizar os custos, deve ser alargado a todas as utilizações e intervenções que afetam as águas, havendo precisamente outras medidas previstas, como as que figuram no anexo VI, parte B, desta diretiva.
- 39 Para definir o conceito de «serviços», a República Federal da Alemanha considera que há que aplicar a definição que figura no artigo 57.º TFUE e que exige uma relação bilateral, que não se encontra, por exemplo, na utilização da água para a navegação ou nas medidas de proteção contra inundações, mas que se verifica nas atividades de abastecimento de água e de tratamento de águas residuais.
- 40 Esta definição dos serviços não pode ser procurada na Diretiva 2004/35 adotada quatro anos após a Diretiva 2000/60 e que, a este respeito, não contém nenhuma remissão para esta diretiva, sendo de resto referido que ela visa o que, na versão em língua alemã, é qualificado não de «Dienstleistung», mas de «Funktionen», que não pressupõe a atividade humana. A este respeito, a referida definição também não pode ser procurada através do recurso ao conceito de «serviços ecossistémicos», que surge muito depois da Diretiva 2000/60.
- 41 Importa ainda notar que a interpretação ampla que faz a Comissão do conceito de «serviços hídricos» conduz, na prática, a negar a existência de outras utilizações da água como as referidas, contudo, no artigo 2.º, ponto 39, da Diretiva 2000/60. Os trabalhos preparatórios do artigo 2.º, ponto 38, desta diretiva que permitem interpretar esta última disposição revelam, nomeadamente, que a própria Comissão havia sustentado que o princípio da amortização dos custos só devia ser aplicado ao abastecimento de água potável e ao tratamento de águas residuais.
- 42 Nos seus articulados de intervenção, o Reino da Dinamarca, a Hungria, a República da Áustria, a República da Finlândia, o Reino da Suécia e o Reino Unido apresentaram todas observações em apoio das alegações da República Federal da Alemanha.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 43 A título preliminar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, na interpretação de uma disposição do direito da União, devem ser tidos em conta não apenas os seus termos e os objetivos que prossegue mas igualmente o seu contexto e a globalidade das disposições do direito da União, podendo igualmente a génese dessa disposição incluir elementos pertinentes para a sua interpretação (v., designadamente, acórdão Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 50 e jurisprudência referida).
- 44 No caso vertente, resulta da letra do artigo 9.º da Diretiva 2000/60 que os Estados-Membros devem ter em conta o princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos, incluindo os custos ambientais e para os recursos, tomando em consideração a análise económica efetuada de acordo com o anexo III desta diretiva e, sobretudo, segundo o princípio do poluidor-pagador. Esses Estados devem, nomeadamente, assegurar que a política de estabelecimento de preços da água incentive os utentes a utilizarem eficazmente os recursos e assim contribuam para a realização dos objetivos ambientais fixados na Diretiva 2000/60. Quanto ao artigo 2.º, ponto 38, desta diretiva, define como sendo «serviços hídricos» todos os serviços que forneçam a casas de habitação, a instituições públicas ou a qualquer atividade económica, por um lado, a captação, o represamento, a armazenagem, o

tratamento e a distribuição de águas de superfície ou subterrâneas e, por outro, a recolha e tratamento de águas residuais por instalações que subseqüentemente descarregam os seus efluentes em águas de superfície.

- 45 Estas disposições, que não definem o conceito de «serviços», não são suficientes para, desde logo, determinar se o legislador da União pretendeu submeter ao princípio da amortização dos custos, como sustenta em substância a Comissão, qualquer serviço relacionado com cada uma das atividades citadas no artigo 2.º, ponto 38, alínea a), da Diretiva 2000/60, além das ligadas ao tratamento de águas residuais referidas neste ponto 38, alínea b), ou apenas, como sustenta a República Federal da Alemanha, por um lado, os serviços ligados à atividade de abastecimento de água exigindo que sejam tidas em conta todas as fases dessa atividade, tal como enumeradas no referido ponto 38, alínea a), e, por outro, os serviços ligados à atividade de tratamento de águas residuais referida neste mesmo ponto, alínea b).
- 46 Há, portanto, que analisar em primeiro lugar o contexto e a economia geral das disposições em causa para verificar se, como sustenta em substância a Comissão, o estabelecimento de preços dos custos é exigido para todas as atividades de captação, de represamento, de armazenagem, de tratamento e de distribuição de águas de superfície ou subterrâneas.
- 47 Desde logo, decorre dos trabalhos preparatórios da Diretiva 2000/60, resumidos pelo advogado-geral nos n.ºs 68 e 69 das suas conclusões, que o legislador da União pretendeu, por um lado, confiar aos Estados-Membros o cuidado de determinarem, com fundamento numa análise económica, as medidas a adotar com vista à aplicação do princípio da amortização dos custos e, por outro, promover o estabelecimento dos preços desses custos sem o alargar a todos os serviços relacionados com a utilização da água, uma vez que existiam neste domínio práticas muito divergentes entre os Estados-Membros, em particular no que se refere aos tarifários associados aos serviços de abastecimento de água e ao tratamento de águas residuais.
- 48 Em seguida, a Diretiva 2000/60, ao exigir, segundo o seu artigo 9.º, que os Estados-Membros tenham em conta o princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos e assegurem que a política de estabelecimento de preços da água incentive os utentes a utilizarem eficazmente os recursos e assim contribuam para a realização dos objetivos ambientais fixados nesta diretiva, não impõe, enquanto tal, uma obrigação genérica de estabelecimento de preços para todas as atividades relacionadas com a utilização da água.
- 49 Assim, em segundo lugar, importa apreciar o sentido destas disposições à luz dos objetivos prosseguidos pela Diretiva 2000/60.
- 50 A este respeito, há que recordar que a Diretiva 2000/60 é uma diretiva-quadro adotada com fundamento no artigo 175.º, n.º 1, CE (atual artigo 192.º TFUE). A diretiva estabelece princípios comuns e um quadro global de ação para a proteção das águas e assegura a coordenação, a integração e, a mais longo prazo, o desenvolvimento dos princípios gerais e das estruturas que permitem a proteção e uma utilização ecologicamente viável da água na União Europeia. Os princípios comuns e o quadro global de ação por ela estabelecidos devem ser posteriormente desenvolvidos pelos Estados-Membros, que devem adotar uma série de medidas particulares em conformidade com os prazos previstos pela mesma diretiva. Esta última não tem, porém, por objetivo a harmonização completa da legislação dos Estados-Membros no domínio da água (acórdão Comissão/Luxemburgo, C-32/05, EU:C:2006:749, n.º 41).
- 51 Como decorre do seu considerando 19, a Diretiva 2000/60 visa conservar e melhorar o ambiente aquático na União. Esse objetivo diz principalmente respeito à qualidade das águas em questão. O controlo da quantidade é um elemento acessório de garantia da boa qualidade das águas e, portanto, devem também ser adotadas medidas quantitativas que irão contribuir para o objetivo de garantia de uma boa qualidade.

- 52 Ao constatar que, a este respeito, as condições e as necessidades existentes exigem soluções específicas, o legislador da União pretendeu, como decorre nomeadamente do considerando 13 da Diretiva 2000/60, que esta diversidade de soluções seja tida em conta na planificação e na implementação de medidas destinadas à proteção e à utilização ecologicamente viável das águas no quadro de uma bacia hidrográfica e que as decisões sejam adotadas a um nível o mais próximo possível dos locais de utilização ou de degradação das águas. Consequentemente, e sem prejuízo da importância das políticas de estabelecimento de preços da água e do princípio do poluidor-pagador, reafirmada por esta diretiva, deveria ser dada prioridade às ações da responsabilidade dos Estados-Membros, através da elaboração de programas de ações adequadas às condições locais e regionais.
- 53 Assim, como indicou o advogado-geral, nomeadamente no n.º 72 das suas conclusões, a Diretiva 2000/60 assenta, no essencial, nos princípios da gestão por bacia hidrográfica, da fixação de objetivos por massa de águas, do planeamento e da programação, da análise económica das modalidades de estabelecimento de preços da água, da consideração dos efeitos sociais, ambientais e económicos da amortização de custos, bem como das condições geográficas e climáticas da região ou das regiões em causa.
- 54 Nesta perspetiva, o artigo 11.º da Diretiva 2000/60 prevê que cada Estado-Membro assegurará, para cada região hidrográfica ou para a parte da região hidrográfica situada no seu território, o estabelecimento de um programa de medidas, tendo em conta os resultados das análises exigidas nos termos do artigo 5.º desta diretiva com o objetivo da prossecução dos objetivos definidos no artigo 4.º da mesma. Segundo o n.º 3, alínea b), do referido artigo 11.º, as medidas relativas à amortização dos custos dos serviços hídricos, conforme previstas no artigo 9.º da Diretiva 2000/60, constam dos requisitos mínimos que esse programa deve conter.
- 55 Assim, verifica-se que as medidas relativas à amortização dos custos dos serviços hídricos constituem um dos instrumentos, à disposição dos Estados-Membros, de gestão qualitativa da água destinada a uma utilização racional do recurso.
- 56 Ora, embora, como sustenta acertadamente a Comissão, as várias atividades enumeradas no artigo 2.º, ponto 38, da Diretiva 2000/60, como a captação ou o represamento, possam ter efeitos sobre o estado das massas de água e, por essa razão, possam comprometer a realização dos objetivos prosseguidos por esta diretiva, não é contudo possível deduzir de tais hipóteses que, em todos os casos, o não estabelecimento de preços dessas atividades prejudica necessariamente a realização desses objetivos.
- 57 A este respeito, o artigo 9.º, n.º 4, da Diretiva 2000/60 prevê que os Estados-Membros estão autorizados, sob certas condições, a não aplicar a amortização dos custos a uma determinada atividade de utilização da água, desde que tal não ponha em causa os objetivos prosseguidos por esta diretiva e não comprometa a sua realização.
- 58 Daqui resulta que os objetivos prosseguidos pela Diretiva 2000/60 não implicam necessariamente que o disposto no seu artigo 2.º, ponto 38, alínea a), deve ser interpretado no sentido de que sujeita todas as atividades que menciona ao princípio da amortização dos custos, como sustenta, em substância, a Comissão.
- 59 Nestas condições, o facto de a República Federal da Alemanha não sujeitar algumas dessas atividades a este princípio não permite demonstrar, por si só, e na falta de imputação de outros factos, que esse Estado-Membro não cumpriu, apesar disso, as obrigações dos artigos 2.º, ponto 38, e 9.º da Diretiva 2000/60.
- 60 Atendendo às considerações expostas, há que julgar improcedente a ação da Comissão.

Quanto às despesas

- ⁶¹ Por força do disposto no 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. Tendo a República Federal da Alemanha pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, segundo o qual os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas, há que decidir que o Reino da Dinamarca, a Hungria, a República da Áustria, a República da Finlândia, o Reino da Suécia e o Reino Unido suportarão as suas próprias despesas.

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

- 1) **A ação é julgada improcedente.**
- 2) **A Comissão Europeia é condenada nas despesas.**
- 3) **O Reino da Dinamarca, a Hungria, República da Áustria, a República da Finlândia, o Reino da Suécia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas