



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 28 de março de 2019¹

Processo C-197/18

**Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,
Robert Prandl,
Gemeinde Zillingdorf
sendo interveniente:**

**Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus, anteriormente Bundesminister für Land
und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena, Áustria)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 91/676/CEE — Proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola — Risco de exceder valores-limite ou limiares de alerta — Obrigação de elaborar um programa de ação — Efeito direto — Direitos das partes afetadas»

I. Introdução

1. A União adotou, já em 1991, disposições para combater a poluição das águas causada por nitratos, nomeadamente a Diretiva relativa às águas residuais², que regula, em particular, a organização e o funcionamento das estações de tratamento, e a Diretiva Nitratos³, que tem por objeto nitratos de origem agrícola. O objetivo destas medidas consiste, sobretudo, na proteção dos ecossistemas contra um fornecimento excessivo de nutrientes. Todavia, ao mesmo tempo, os nitratos apresentam igualmente riscos para a saúde, especialmente para lactentes muito jovens⁴. Consequentemente, a Diretiva Água Potável⁵ estabelece um limite de 50 mg/l de nitratos, um valor que também é referido na Diretiva Nitratos.

2. Os recorrentes no processo principal, um fornecedor de água, um particular e um município, exigem, por conseguinte, medidas a fim de garantir que as águas subterrâneas contêm um valor inferior a 50 mg/l de nitratos. Em contrapartida, as autoridades competentes contestam a legitimidade dos recorrentes para exigir tais medidas. Além disso, é discutível se são necessárias outras medidas e se as disposições relevantes têm efeito direto.

¹ Língua original: alemão.

² Diretiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (JO 1991, L 135, p. 40).

³ 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 1991, L 375, p. 1).

⁴ Umweltbundesamt (Agência Federal do Ambiente, Alemanha) (<https://www.umweltbundesamt.de/faqs-zu-nitrat-im-grund-trinkwasser#textpart-4>).

⁵ Diretiva 98/83/CE do Conselho, de 3 de novembro de 1998, relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano (JO 1998, L 330, p. 32), na redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1787 da Comissão, de 6 de outubro de 2015, que altera os anexos II e III da Diretiva 98/83/CE do Conselho relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano (JO 2015, L 260, p. 6).

3. Este processo permite ao Tribunal de Justiça debruçar-se, uma vez mais, sobre a questão de saber quem pode invocar perante órgãos jurisdicionais nacionais disposições do direito da União em matéria de ambiente. Por outro lado, importa analisar, pela primeira vez, em que medida é possível invocar perante aqueles órgãos jurisdicionais a Diretiva Nitratos.

II. Quadro jurídico

A. Convenção de Aarhus

4. Nos termos do artigo 2.º («Definições»), n.ºs 4 e 5, da Convenção de Aarhus⁶, entende-se por:

«4. “Público”: uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, bem como as suas associações, organizações ou agrupamentos de acordo com a legislação ou práticas nacionais.

5. “Público envolvido”: o público afetado ou suscetível de ser afetado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado em tais decisões; [...]»

5. O artigo 3.º, n.º 6, da Convenção diz respeito à relação com as regras em vigor:

«A presente convenção não implicará qualquer derrogação às regras em vigor em matéria de direitos de acesso à informação, de participação do público no processo de tomada de decisões e de acesso à justiça em matéria ambiental.»

6. O artigo 9.º, n.º 3, da Convenção prevê um direito de ação:

«Além disso, e sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos n.ºs 1 e 2, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.»

B. Direito da União

1. Diretiva Nitratos

7. O considerando 6 da Diretiva Nitratos refere-se ao objetivo de proteção desta diretiva:

«Considerando que, por conseguinte, é necessário reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e evitar que essa poluição se continue a verificar, a fim de proteger a saúde humana e os recursos vivos e os sistemas aquáticos, e salvaguardar outras utilizações legítimas da água; [...]»

8. O considerando 13 da Diretiva Nitratos aborda a questão da duração das medidas de proteção.

«Considerando que se reconhece que a situação hidrogeológica em determinados Estados-Membros é tal que poderão decorrer vários anos antes que as medidas de proteção conduzam a um melhoramento da qualidade das águas;»

⁶ Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente de 1998 (JO 2005, L 124, p. 4), aprovada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1).

9. Os objetivos específicos da Diretiva Nitratos resultam do seu artigo n.º 1:

«A presente diretiva tem por objetivo:

- reduzir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola e
- impedir a propagação da referida poluição.»

10. O conceito de poluição é definido no artigo 2.º, alínea j), da Diretiva Nitratos como:

«[...] a descarga, direta ou indireta, de compostos azotados de origem agrícola no meio aquático, com resultados suscetíveis de pôr em perigo a saúde humana, afetar os recursos vivos e os ecossistemas aquáticos, danificar áreas aprazíveis ou interferir noutras utilizações legítimas da água».

11. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva Nitratos, os Estados-Membros devem, em princípio, identificar zonas vulneráveis:

«As águas poluídas e as águas suscetíveis de serem poluídas caso não sejam tomadas as medidas previstas no artigo 5.º deverão ser identificadas pelos Estados-Membros em conformidade com os critérios definidos no anexo I.»

12. No entanto, o artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva Nitratos prevê uma exceção a esta situação:

«Os Estados-Membros ficarão isentos da obrigação de identificar as zonas vulneráveis específicas, se aprovarem e executarem em todo o seu território programas de ação em conformidade com o disposto na presente diretiva.»

13. Segundo o pedido de decisão prejudicial, a Áustria invoca a exceção prevista pelo artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva Nitratos.

14. O artigo 5.º da Diretiva Nitratos regula o denominado programa de ação:

«1. Para efeitos da concretização dos objetivos referidos no artigo 1.º [...], os Estados-Membros criarão programas de ação para as zonas designadas como vulneráveis.

2. [...]

3. [...]

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.

5. Além disso, se, na fase inicial de aplicação dos programas de ação ou à luz da experiência adquirida durante a sua execução, se verificar que as medidas referidas no n.º 4 não são suficientes para se atingirem os objetivos prescritos no artigo 1.º, os Estados-Membros adotarão, no âmbito dos programas de ação, medidas suplementares ou reforçarão as ações que considerarem necessárias. Ao selecionarem estas medidas ou ações, os Estados-Membros deverão tomar em consideração a sua eficácia e os seus custos em relação aos de outras medidas preventivas possíveis.

6. Os Estados-Membros elaborarão e aplicarão programas de controlo adequados para avaliar a eficácia dos programas de ação estabelecidos por força do presente artigo.

Os Estados-Membros que aplicarem o artigo 5.º em todo o seu território deverão controlar o teor de nitratos das águas (superficiais e subterrâneas) em pontos de medição selecionados que permitam determinar o nível de poluição das águas por nitratos de origem agrícola.

7. Os Estados-Membros analisarão e, se necessário, reverão os seus programas de ação, incluindo quaisquer medidas suplementares tomadas por força do artigo 5.º, pelo menos de quatro em quatro anos. Comunicarão à Comissão toda e qualquer alteração dos programas de ação.»

15. O artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva Nitratos regula a obrigação de apresentação de relatórios dos Estados-Membros:

«Para o período de quatro anos a contar da notificação da presente diretiva e para cada um dos subsequentes períodos de quatro anos, os Estados-Membros apresentarão à Comissão um relatório contendo as informações referidas no anexo V.»

16. O anexo I da Diretiva Nitratos estabelece os critérios de identificação das zonas vulneráveis. O anexo I A, n.º 2 diz respeito às águas subterrâneas:

«As águas subterrâneas conterem ou poderem conter mais do que 50 mg/l de nitratos se não forem empreendidas ações nos termos do artigo 5.º»

17. Em conformidade com o anexo V, n.º 4, alínea e), da Diretiva Nitratos, os Estados-Membros devem comunicar à Comissão previsões quanto à eficácia dos seus programas de ação:

«As previsões dos Estados-Membros quanto aos prazos em que se espera que as águas identificadas nos termos do n.º 1 do artigo 3.º correspondam às medidas previstas no programa de ação, juntamente com a indicação do grau de fiabilidade destas previsões.»

2. Diretiva Água Potável

18. O artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Água Potável regula as normas mínimas aplicáveis à água potável:

«1. Os Estados-Membros fixarão os valores aplicáveis à água destinada ao consumo humano para os parâmetros estabelecidos no anexo I.

2. Os valores fixados nos termos do n.º 1 não serão menos rigorosos do que os estabelecidos no anexo I. [...]»

19. Nos termos da parte B do anexo I da Diretiva Água Potável, o valor-limite dos nitratos é fixado em 50 mg/l.

3. Diretiva-Quadro Água

20. O artigo 4.º, n.º 1, alínea b), ponto ii), da Diretiva-Quadro Água⁷ especifica os objetivos ambientais no que respeita às águas subterrâneas:

«Os Estados-Membros protegerão, melhorarão e reconstituirão todas as massas de água subterrâneas, garantirão o equilíbrio entre as captações e as recargas dessas águas, com o objetivo de alcançar um bom estado das águas subterrâneas, 15 anos, o mais tardar, a partir da entrada em vigor da presente diretiva, de acordo com o disposto no anexo V, sem prejuízo da aplicação das prorrogações determinadas nos termos do n.º 4 e da aplicação dos n.ºs 5, 6 e 7, bem como do n.º 8 do presente artigo e sob condição de aplicação da alínea j) do n.º 3 do artigo 11.º»

21. O artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva-Quadro Água prevê uma disposição específica para as zonas protegidas:

«Os Estados-Membros darão cumprimento a quaisquer normas e objetivos o mais tardar 15 anos a contar da data de entrada em vigor da presente diretiva, exceto nos casos em que a legislação comunitária ao abrigo da qual tenha sido criada uma determinada zona protegida preveja outras condições, através da aplicação gradual das medidas tomadas nos termos do artigo 11.º»

22. O artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva-Quadro Água permite a prorrogação até doze anos dos prazos estabelecidos no n.º 1 do artigo 4.º

4. Diretiva Águas Subterrâneas

23. O artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva Águas Subterrâneas⁸ especifica quando uma massa de águas subterrâneas se encontra em bom estado químico.

«Uma massa ou grupo de massas de águas subterrâneas são considerados em bom estado químico sempre que:

- a) [...]
- b) Os valores das normas de qualidade das águas subterrâneas referidos no Anexo I [...] não sejam excedidos em nenhum ponto de monitorização nessa massa ou grupo de massas de águas subterrâneas; ou
- c) [...]»

24. O n.º 1 do anexo I da Diretiva Águas Subterrâneas prevê uma norma de qualidade das águas subterrâneas de 50 mg/l de nitratos.

⁷ 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 2000, L 327, p. 1), na redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/101/UE da Comissão, de 30 de outubro de 2014 (JO 2014, L 311, p. 32).

⁸ Diretiva 2006/118/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa à proteção das águas subterrâneas contra a poluição e a deterioração (JO 2006, L 372, p. 19), na redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/80/UE da Comissão, de 20 de junho de 2014 (JO 2014, L 182, p. 52).

C. Direito austríaco

25. A utilização das águas subterrâneas encontra-se regulada no § 10, n.º 1, da Wasserrechtsgesetz (Lei das águas, a seguir «WRG») no sentido de que os proprietários dos terrenos não necessitam de uma licença das autoridades competentes em matéria de águas para a utilização das águas subterrâneas para fins domésticos ou económicos quando a sua extração for feita apenas através de bombas ou sistemas manuais de rega ou quando a extração for proporcionada à dimensão do terreno.

III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

26. A Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, R. Prandl e o Gemeinde Zillingdorf [Município de Zillingdorf, Áustria] apresentaram ao então Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft [Ministro Federal da Agricultura e Florestas, do Ambiente e Recursos Hídricos, Áustria], um pedido de modificação do programa de ação adotado por meio de um regulamento nacional para transposição do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva Nitratos, de modo a estar em conformidade com a Diretiva Nitratos e a garantir a proteção conferida por esta diretiva, designadamente para a saúde humana, na utilização das águas subterrâneas provenientes das massas de águas subterrâneas em que se encontram os poços das três partes.

27. A Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland é a quarta maior companhia de águas da Áustria que presta os correspondentes serviços de abastecimento de água, já que dispõe de 45 nascentes e poços ativos de água e abastece anualmente cerca de 160 000 pessoas. Trata-se de um organismo de direito público, nomeadamente uma associação de municípios. Por força de um regulamento nacional é obrigado a assegurar o abastecimento público de água, incluindo a cobrança das taxas de água, numa determinada área geográfica. Os proprietários de terrenos edificados na zona abastecida pelo recorrente têm a obrigação de ligação desses edifícios à rede de distribuição. A Wasserleitungsverband é igualmente competente para, por meio de regulamento, cobrar taxas de abastecimento de água (potável). Esta companhia toma precauções para manter abaixo de 50 mg/l os valores de nitratos das águas subterrâneas extraídas com a finalidade de abastecer os consumidores com água potável.

28. Robert Prandl, uma pessoa singular residente na Baixa Áustria, cobre atualmente a sua necessidade de águas sanitárias com o poço existente no seu terreno. Tendo em conta o elevado valor de nitratos, não a consome como água potável. Consequentemente, toda a água potável é proveniente de uma companhia pública de águas.

29. O município de Zillingdorf situa-se na Baixa Áustria e explora, uma nascente de água utilizável para fins municipais. Inicialmente, essa nascente fornecia água potável mas, devido à poluição por nitratos, foi reclassificada como fonte de águas sanitárias.

30. Os valores de nitratos que excediam 50 mg/l nas águas subterrâneas eram, tanto à data do pedido como atualmente (nos pontos de medição da Wasserleitungsverband), superiores a 100 %. O poço doméstico de R. Prandl apresentava, à data do pedido, um valor de nitratos de 59 mg/l, mas em dezembro de 2017 apresentava um valor inferior a 50mg/l. É ponto assente que os valores variam, pelo que não se pode falar de um excesso constante do valor de 50mg/l. A nascente do município apresentava, à data do pedido, uma poluição por nitratos de 71 mg/l que, também em dezembro de 2017, continuava a ser demasiado elevado.

31. É ponto assente que nenhuma água com uma concentração de nitratos superior a 50 mg/l é utilizada diretamente como água potável. Não são conhecidos outros riscos imediatos para a saúde que decorram diretamente dos elevados valores de nitratos em apreço nas referidas nascentes.

32. É igualmente ponto assente que, através do programa de ação, foram e são tomadas medidas nos termos do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva Nitratos para alcançar os objetivos da referida diretiva. É também dado adquirido que os valores de nitratos das águas subterrâneas nas zonas delimitadas pelos três requerentes sempre foram (e são) demasiado elevados num determinado período de tempo.

33. Na Baixa Áustria existe uma obrigação de ligação à rede pública de abastecimento de água. Não obstante, a utilização de um poço doméstico sem licença seria permitida a R. Prandl nos termos do direito nacional, sob determinadas condições. O abastecimento de água de R. Prandl e do município de Zillingdorf não é realizado pela Wasserleitungsverband, mas por outras companhias públicas de águas, pelo que não existe um risco de saúde direto em consequência dos elevados valores de nitratos.

34. O pedido apresentado pelos três requerentes foi indeferido pela decisão ora impugnada no Verwaltungsgericht Wien [Tribunal Administrativo de Viena, Áustria] por inadmissibilidade do pedido devido à falta de direitos subjetivos públicos ou à falta da condição de diretamente afetado. Consequentemente, o Verwaltungsgericht submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo [288.º TFUE], em conjugação com o artigo 5.º, n.º 4, ou com as disposições combinadas do artigo 5.º, n.º 5, e do Anexo I, ponto 2, da Diretiva Nitratos, ser interpretado no sentido de que:

- a) uma companhia pública de águas que presta serviços de abastecimento de água e que, para o efeito, antes de abastecer os consumidores (sujeitos à obrigação de ligação à rede), procede ao tratamento das águas de fontes existentes que contenham um teor demasiado elevado de nitratos para obter um valor inferior a 50 mg/l de concentração de nitratos antes do abastecimento aos consumidores, e a qual é obrigada por lei a assegurar o abastecimento de água numa determinada área geográfica, pode ser considerada diretamente afetada na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (neste caso, devido à transposição eventualmente incorreta da Diretiva Nitratos) quando, devido a planos de ações alegadamente insuficientes (já que é excedido o valor de 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas localizadas na área desta companhia), é afetada na medida em que é obrigada a executar medidas de tratamento de águas e, consequentemente, lhe são reconhecidos, no âmbito da Diretiva Nitratos, direitos subjetivos
 - a.1) à modificação de um programa de ação nacional já adotado para efeitos de transposição da Diretiva Nitratos (nos termos do artigo 5.º, n.º 4, desta diretiva), no sentido de prever medidas mais estritas para atingir os objetivos referidos no artigo 1.º da Diretiva Nitratos e, em concreto, o de obter um valor não superior a 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas subterrâneas em cada um dos pontos de captação?
 - a.2) à adoção de medidas suplementares ou de ações reforçadas (nos termos do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva Nitratos) para atingir os objetivos referidos no artigo 1.º da Diretiva Nitratos e, em concreto, o de obter um valor não superior a 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas subterrâneas em cada um dos pontos de captação?
- b) um consumidor que, embora seja autorizado, por lei, a aproveitar a água do seu próprio poço doméstico para efeitos de consumo próprio mas que não a utiliza devido aos elevados valores de nitratos (à data do pedido subjacente ao processo não a podia aproveitar e à data da submissão do presente pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça poderia utilizá-la, sendo porém certo que está previsto um novo aumento dos valores de nitratos na água para além de 50 mg/l), recebendo água de uma companhia pública de águas, pode ser considerado diretamente afetado na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (neste caso, devido à transposição eventualmente incorreta da Diretiva Nitratos) quando, devido a planos de ações alegadamente insuficientes é excedido o valor de 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas extraídas do seu ponto de captação (um poço doméstico), é afetado na medida em que não pode

exercer o seu direito à utilização das águas subterrâneas no seu terreno, que a lei lhe confere de maneira limitada, e, conseqüentemente, lhe são reconhecidos, no âmbito da Diretiva Nitratos, direitos subjetivos

- b.1) à modificação de um programa de ação nacional já adotado para efeitos de transposição da Diretiva Nitratos (nos termos do artigo 5.º, n.º 4, desta diretiva), no sentido de prever medidas mais estritas para atingir os objetivos referidos no artigo 1.º da Diretiva Nitratos e, em concreto, o de obter um valor não superior a 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas subterrâneas em cada um dos pontos de captação?
- b.2) à adoção de medidas suplementares ou de ações reforçadas (nos termos do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva Nitratos) para atingir os objetivos referidos no artigo 1.º da Diretiva Nitratos e, em concreto, o de obter um valor não superior a 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas subterrâneas em cada um dos pontos de captação?
- c) um município que, enquanto organismo público, explora uma fonte municipal para abastecimento de água potável a qual, devido aos valores de nitratos superiores a 50 mg/l na água, apenas pode usar ou disponibilizar como água não potável — sem que isso afete o abastecimento de água potável — pode ser considerado diretamente afetado na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (neste caso, devido à transposição eventualmente incorreta da Diretiva Nitratos), quando é excedido o valor de 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas no ponto de captação, sendo impossível o seu consumo como água potável, e, conseqüentemente, lhe são reconhecidos, no âmbito da Diretiva Nitratos, direitos subjetivos
 - c.1) à modificação de um programa de ação nacional já adotado para efeitos de transposição da Diretiva Nitratos (nos termos do artigo 5.º, n.º 4, desta diretiva), no sentido de prever medidas mais estritas para atingir os objetivos referidos no artigo 1.º da Diretiva Nitratos e, em concreto, o de obter um valor não superior a 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas subterrâneas em cada um dos pontos de captação?
 - c.2) à adoção de medidas suplementares ou de ações reforçadas (nos termos do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva Nitratos) para atingir os objetivos referidos no artigo 1.º da Diretiva Nitratos e, em concreto, o de obter um valor não superior a 50 mg/l de concentração de nitratos nas águas subterrâneas em cada um dos pontos de captação?

Note-se que, em todos os três casos, está sempre assegurada a proteção da saúde dos consumidores, quer — nos casos b) e c) — através do abastecimento de água por companhias públicas de águas (com obrigação e direito de ligação à rede) quer — no caso a) — através de medidas adequadas de tratamento das águas.»

35. Apresentaram observações escritas a Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, R. Prandl e o município de Zillningdorf, conjuntamente na qualidade de recorrentes no processo principal, bem como a República da Áustria, o Reino dos Países Baixos e a Comissão Europeia. Os referidos interessados e a República da Polónia participaram igualmente na audiência realizada em 6 de fevereiro de 2019.

IV. Apreciação jurídica

36. O presente pedido de decisão prejudicial visa esclarecer se, com base na Diretiva Nitratos, as três partes recorrentes no processo principal, uma empresa pública de abastecimento de água potável, um município, que explora uma nascente, e um proprietário individual de um poço, podem exigir que as autoridades competentes adotem medidas, que ultrapassam o atual programa de ação nacional para aplicação da Diretiva Nitratos, a fim de atingir uma taxa de nitratos inferior a 50 mg/l nas águas subterrâneas.

37. Para esse efeito, começarei por debater em que medida podem, em princípio, os recorrentes invocar as disposições da Diretiva Nitratos, e analisarei, em seguida, em que condições poderá existir um direito a medidas de maior alcance, que garantam uma redução correspondente da taxa de nitratos.

A. *Invocação da Diretiva Nitratos*

38. No que diz respeito à justificação avançada pelos três recorrentes no processo principal para invocar a Diretiva Nitratos, a Áustria e os Países Baixos afirmam que a poluição dos poços por nitratos não implica um risco concreto para a saúde, uma vez que o abastecimento público de água oferece água potável suficiente sem valores excessivos de nitratos. Como a Polónia, a Áustria e os Países Baixos aconselham precaução na admissão de uma ação popular.

39. Esta argumentação não é convincente.

40. Porque inexistem disposições de direito da União sobre as modalidades de controlo jurisdicional de decisões administrativas, cabe ao ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro regular essas modalidades, ao abrigo do princípio da autonomia processual, desde que, no entanto, essas modalidades não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes de natureza interna (princípio da equivalência) e que não tornem impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade)⁹.

41. Determinante no presente caso é, em especial, o princípio da efetividade. Com efeito, seria incompatível com o efeito vinculativo que o artigo 288.º TFUE reconhece às diretivas excluir, em princípio, que as obrigações impostas por uma diretiva possam ser invocadas pelos interessados¹⁰. Pelo menos as pessoas singulares e coletivas diretamente afetadas pela violação de disposições de uma diretiva devem, por conseguinte, poder exigir das autoridades competentes — eventualmente recorrendo aos órgãos jurisdicionais competentes — o respeito das respetivas obrigações¹¹.

42. A condição relativa à afetação assegura que a possibilidade de recorrer a disposições diretamente aplicáveis de uma diretiva não se traduza numa ação popular.

43. No processo principal, a afetação direta dos recorrentes resulta, desde logo, do facto de a poluição por nitratos das águas subterrâneas comprometer a utilização legítima dos seus poços. Ademais, o risco para a saúde decorrente da poluição por nitratos fundamenta, pelo menos na pessoa de R. Prandl, uma afetação direta.

9 V., neste sentido, Acórdãos de 16 de dezembro de 1976, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, n.º 5); de 27 de junho de 2013, Agroconsulting (C-93/12, EU:C:2013:432, n.ºs 35 e 36); e de 22 de fevereiro de 2018, INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, n.º 42).

10 Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 66); de 25 de julho de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, n.º 37); de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 44); e de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, n.º 34).

11 Neste sentido, Acórdãos de 25 de julho de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, n.º 39); e de 26 de maio de 2011, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.º 100).

1. *Entrave à utilização dos poços*

44. O Tribunal de Justiça sustentou anteriormente, em relação às pessoas singulares, que as considerações relativas à afetação direta são especialmente aplicáveis no que se refere a uma diretiva cujo objetivo é proteger a saúde pública¹². A Diretiva Nitratos partilha deste objetivo em conformidade com o seu sexto considerando e o seu artigo 2.º, alínea j)¹³. Todavia, a afetação principal dos recorrentes no caso vertente baseia-se apenas indiretamente na proteção da saúde.

45. Isto é possível, dado que o Tribunal de Justiça concluiu simplesmente que as considerações relativas à invocação das disposições do direito da União em matéria de ambiente seriam *especialmente* válidas em relação a disposições que têm por objetivo proteger a saúde. O Acórdão Folk, em que uma limitação dos direitos de pesca foi suficiente para justificar a invocação da Diretiva relativa à responsabilidade ambiental¹⁴, em conjugação com a Diretiva-Quadro Água¹⁵, demonstra que são igualmente possíveis outras formas de afetação.

46. No processo principal, todos os três recorrentes são diretamente afetados, visto que, segundo o pedido de decisão prejudicial, estes têm o direito de utilizar os seus poços para a obtenção de água potável, mas não podem exercer este direito sem tratamento subsequente da água. Com efeito, água, que contém mais de 50 mg/l de nitratos, não pode ser utilizada como água potável de acordo com o valor-limite fixado nos termos do artigo 5.º e do anexo I, parte B, da Diretiva Água Potável, por motivos de proteção da saúde.

47. Decorre, em especial, do artigo 2.º, alínea j) que esta afetação é abrangida pelo objetivo de proteção da Diretiva Nitratos e deve, por conseguinte, ser juridicamente relevante.

48. Segundo o pedido de decisão prejudicial, a utilização dos poços para obtenção de água potável é legítima. Contrariamente ao entendimento da Áustria, não é, neste contexto, necessário um direito para poder obter águas subterrâneas com qualidade de água potável seja onde for. O conceito de «rechtsmäßig» [legal] utilizado nas versões alemã e neerlandesa da diretiva demonstra, desde logo, a necessidade de impedir qualquer entrave a uma utilização autorizada da água, não sendo, portanto, necessário qualquer direito obrigatoriamente exequível. As versões francesa e inglesa são ainda mais claras a este respeito, visto que estas utilizam os conceitos de «legitime» e «legitimate» [legítima]. Entendo estas versões linguísticas no sentido da utilização legítima da água.

49. Além disso, o anexo I A, n.º 1, da Diretiva Nitratos, onde o valor-limite de nitratos para a definição das águas doces vulneráveis é fixado por referência à diretiva, entretanto revogada, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-Membros¹⁶, revela precisamente que a utilização de água como água potável é abrangida pelo objetivo de proteção da Diretiva Nitratos¹⁷.

50. Desta forma, é absolutamente suficiente que a utilização como água potável seja permitida para se poder ser afetado por um eventual incumprimento da Diretiva Nitratos, que comprometa a utilização das águas subterrâneas como água potável. No caso de uma tal afetação, a parte afetada deve, em princípio, ter legitimidade para exigir o cumprimento da Diretiva Nitratos.

12 Acórdãos de 25 de julho de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, n.º 37); de 26 de maio de 2011, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.º 94); e de 19 de novembro de 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, n.º 55).

13 V. também Acórdão de 29 de abril de 1999, Standley e o. (C-293/97, EU:C:1999:215, n.º 34).

14 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 2004, L 143, p. 56), na redação que lhe foi dada pela Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009 (JO 2009, L 140, p. 114).

15 Acórdão de 1 de junho de 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, n.ºs 47 a 49).

16 Diretiva 75/440/CEE do Conselho, de 16 de junho de 1975 (JO 1975, L 194, p. 26).

17 V. Acórdão de 29 de abril de 1999, Standley e o. (C-293/97, EU:C:1999:215, n.º 34).

51. A questão de saber se é possível para uma parte afetada, como a Wasserleitungsverband, repercutir sobre terceiros eventuais custos adicionais não tem qualquer relevância nesta matéria. Com efeito, também esta possibilidade constitui um entrave à utilização autorizada das águas subterrâneas.

52. Uma consequência da necessidade de provar ter sido afetado é também que os recorrentes no processo principal não podem, em geral, exigir o cumprimento da Diretiva Nitratos na Áustria, mas apenas se forem afetadas as águas subterrâneas que utilizam. É por isso duvidoso que R. Prandl ou o Município de Zillingdorf sejam afetados pela qualidade das massas de água subterrâneas de Parndorf Platte, que no articulado que apresentaram em conjunto com a Wasserleistungsverband descrevem como particularmente poluídas.

2. Proteção da saúde

53. Além disso, também o risco para a saúde decorrente da poluição por nitratos fundamenta, pelo menos na pessoa de R. Prandl, uma afetação direta.

54. O Tribunal de Justiça não subordinou, porém, esta afetação a um risco concreto e irrefutável para a saúde. Isto é especialmente evidente no Acórdão Stichting Natuur en Milieu e o., que dizia respeito aos valores-limite nacionais de emissão para determinadas substâncias poluentes. A questão de saber se uma violação desses valores-limite é acompanhada de um risco para a saúde depende da distribuição das substâncias poluentes¹⁸. Contudo, independentemente disso, o Tribunal de Justiça deliberou que existem particulares diretamente afetados que poderiam impor o cumprimento desses valores-limite¹⁹.

55. Não vejo nenhuma razão para adotar uma abordagem mais restritiva do que a estipulada por esta jurisprudência no que se refere ao reconhecimento de uma afetação direta. Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do TUE, do artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais e do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, a política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado. Em conformidade com a última disposição referida, a política ambiental da União basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva. Assim sendo, seria incompatível subordinar a execução judicial do direito da União em matéria de ambiente a um risco concreto e irrefutável para a saúde. Com efeito, neste caso, seria de recear a ocorrência de efeitos nocivos para a saúde antes de qualquer execução efetiva.

56. Consequentemente, pelo menos as pessoas singulares, no processo principal R. Prandl, têm legitimidade para invocar a Diretiva Nitratos perante deteriorações, que lhes digam respeito, da qualidade das águas subterrâneas.

57. A Wasserleitungsverband e o município são, pelo contrário, pessoas coletivas, pelo que estes não são diretamente afetados por eventuais riscos para a saúde. É certo que especialmente no que se refere aos municípios se deve presumir que estes têm o dever, ao abrigo do direito nacional, de proteger a saúde dos seus residentes. A Wasserleitungsverband poderia ter deveres similares no que diz respeito aos seus clientes. Todavia, o pedido de decisão prejudicial não contém qualquer informação a este respeito, pelo que não faz sentido aprofundar estas considerações.

18 São ilustrativas as minhas conclusões no processo Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, n.ºs 68 e segs., em especial n.º 85).

19 Acórdão de 26 de maio de 2011, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.ºs 94 e 99 a 103).

3. *Convenção de Aarhus*

58. Esta interpretação do conceito de afetação resulta diretamente dos princípios fundamentais do direito da União. Contudo, esta interpretação constitui também uma transposição correta das obrigações decorrentes do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus em conjugação com o artigo 47.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais. Nos termos do n.º 3 do artigo 9.º da Convenção de Aarhus, os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno devem ter acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente. Por outro lado, o n.º 1 do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais determina que toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal.

59. Este direito seria desprovido de qualquer efeito útil, ou até mesmo da sua essência, se se admitisse que, através da imposição destes critérios, certas categorias de «membros do público», *a fortiori* de «membros do público envolvido», que satisfaçam os requisitos previstos no artigo 2.º, n.º 5, da Convenção de Aarhus, não podem exercer qualquer tipo de direito de recurso²⁰.

60. Conforme o disposto no artigo 2.º, n.º 5, da Convenção de Aarhus, o público envolvido engloba o público afetado ou suscetível de ser afetado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado em tais decisões. Neste contexto, nos termos do artigo 2.º, n.º 4, da referida convenção, o público é constituído por pessoas singulares e/ou coletivas.

61. Pelas razões acima expostas, os recorrentes no processo principal são todos, devido aos seus poços, afetados pela poluição das águas subterrâneas e preenchem, portanto, as condições estabelecidas no artigo 2.º, n.º 5, da Convenção de Aarhus.

62. De forma a completar o exposto, refira-se que a existência do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não pode, de modo algum, ser entendida como limitando a possibilidade de invocar o direito da União em matéria de ambiente. Com efeito, nos termos do artigo 3.º, n.º 6, a Convenção não implicará qualquer derrogação às regras em vigor em matéria de direitos de acesso à justiça em matéria ambiental. A referência feita pelo n.º 3 do artigo 9.º aos critérios estabelecidos no direito interno não justifica, portanto, que se limite a invocação do direito da União.

4. *Conclusão intercalar*

63. Pode assim concluir-se que um fornecedor público de água, um particular e um município, enquanto organismo público, podem, em princípio, invocar a Diretiva Nitratos, na medida em que estes sejam afetados pela poluição por nitratos das águas subterrâneas, visto que, por exemplo, ficaram impedidos de utilizar os seus próprios poços para a obtenção legítima de água potável.

B. Direito a beneficiar de medidas a fim de respeitar o valor de 50 mg/l de nitratos nas águas subterrâneas

64. No entanto, o exposto não permite ainda concluir se os recorrentes no processo principal podem invocar um direito a beneficiar de medidas a fim de respeitar o valor de 50 mg/l de nitratos nas águas subterrâneas.

²⁰ Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, n.º 46).

65. Em todos os casos em que, tendo em conta o seu conteúdo, as disposições de uma diretiva sejam incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar nos tribunais nacionais contra o Estado, seja quando este não tenha transposto dentro do prazo a diretiva para o direito nacional, seja quando tenha feito uma transposição incorreta desta²¹. Pode não existir precisão suficiente especialmente quando as disposições em causa permitem uma margem de apreciação. Nesses casos, subsiste, todavia, pelo menos o direito a que um órgão jurisdicional verifique se a legislação nacional, e a sua aplicação, se mantiveram dentro dos limites da margem de apreciação traçada pela referida diretiva²².

66. A questão de saber se — como a Áustria sublinha — a diretiva foi corretamente transposta não pode, neste contexto, fazer qualquer diferença. No caso da transposição correta, os interessados devem poder invocar a legislação que implementa a diretiva, sendo que face a uma transposição incorreta estes devem poder invocar, pelo menos, as disposições pertinentes da diretiva. Além disso, os recorrentes, pelo menos, consideram que a Diretiva Nitratos não foi corretamente aplicada.

67. O artigo 5.º, n.º 4, bem como o artigo 4.º e os anexos II e III da Diretiva Nitratos contêm disposições imperativas, que, pelo menos em alguns casos, não permitem qualquer margem de apreciação. Um exemplo é a limitação da quantidade máxima de estrume animal que pode ser utilizada por hectare nos termos do anexo III, n.º 1, ponto 2²³. Uma vez que os afetados pela poluição causada por nitratos podem, em princípio, invocar a Diretiva Nitratos, estes deveriam igualmente poder exigir a aplicação destas quantidades máximas e de obrigações semelhantes.

68. No entanto, o pedido de decisão prejudicial destina-se a esclarecer a existência do direito invocado pelos recorrentes no processo principal a beneficiar de medidas que assegurem uma taxa de nitratos nas águas subterrâneas inferior a 50 mg/l.

69. Esse direito poderia decorrer o artigo 5.º, n.ºs 4 e 5, da Diretiva Nitratos. O artigo 5.º, n.º 4 prevê que sejam executados, nas zonas vulneráveis e em todo o território nacional austríaco, programas de ação cujo conteúdo decorre do anexo III, bem como do artigo 4.º e do anexo II. Nos termos do artigo 5.º, n.º 5, se, além disso, na fase inicial de aplicação dos programas de ação ou à luz da experiência adquirida durante a sua execução, se verificar que as medidas referidas no n.º 4 não são suficientes para se atingirem os objetivos prescritos no artigo 1.º, os Estados-Membros adotarão, no âmbito dos programas de ação, medidas suplementares ou reforçarão as ações que considerarem necessárias.

70. As partes intervenientes discutem, sobretudo, se o valor de 50 mg/l de nitratos não deve, de modo algum, ser ultrapassado, mas também sobre o prazo e a margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem.

1. Valor de 50 mg/l de nitratos

71. A Áustria e os Países Baixos contestam que a Diretiva Nitratos dê origem à obrigação de impedir a poluição das águas subterrâneas com mais de 50 mg/l de nitratos ou de reduzir um nível de poluição elevado existente até que este valor não seja excedido.

21 Acórdãos de 19 de janeiro de 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, n.º 25); de 24 de janeiro de 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 33); e de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth (C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.º 70).

22 Acórdãos de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, EU:C:1996:404, n.º 56), de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 66); de 25 de julho de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, n.º 46); de 26 de maio de 2011, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.ºs 100 a 103); de 5 de setembro de 2012, Rahman e o. (C-83/11, EU:C:2012:519, n.º 25); e de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 44).

23 Acórdãos de 2 de outubro de 2003, Comissão/Países Baixos (C-322/00, EU:C:2003:532, n.º 113); e de 4 de setembro de 2014, Comissão/França (C-237/12, EU:C:2014:2152, n.º 129).

a) Responsabilidade da agricultura

72. Relativamente a esta argumentação, há que admitir que as medidas adotadas ao abrigo da Diretiva Nitratos não têm por objeto a poluição das águas por nitratos em geral. Com efeito, nos termos do artigo 1.º, deve reduzir-se a poluição das águas causada ou induzida por nitratos *de origem agrícola* e — impedir-se a propagação da referida poluição.

73. Se a poluição por nitratos não fosse atribuível à agricultura, não seria, conseqüentemente, possível adotar qualquer medida ao abrigo da Diretiva Nitratos. Não obstante, a poluição não tem de ser causada exclusivamente pela agricultura²⁴. Pelo contrário, as medidas são desde logo necessárias, quando a descarga de compostos azotados de origem agrícola contribui de forma significativa para a poluição²⁵. No passado, o Tribunal de Justiça considerou significativo o facto de a agricultura valã ser responsável por 19 % do azoto total na bacia de Meuse e por 17 % do azoto total na bacia de Escaut e de os dois rios irem desaguar no Mar do Norte²⁶. Esta situação demonstra que mesmo as contribuições relativamente reduzidas da agricultura para uma poluição causada pelo azoto são suficientes para dar origem a obrigações ao abrigo da Diretiva Nitratos.

74. O facto de que as descargas de azoto provenientes da agricultura austríaca contribuem consideravelmente para a poluição por nitratos das águas subterrâneas na área em que os recorrentes no processo principal exploram os seus poços, infere-se, desde logo, da aplicação pela Áustria nesta zona de programas de ação nos termos do artigo 5.º, n.º 4, da Diretiva Nitratos. Com efeito, não se verificando contribuições significativas por parte da agricultura, tal não seria necessário.

b) Nível admissível da poluição por nitratos das águas subterrâneas

75. Contribuindo a agricultura consideravelmente para a poluição por nitratos, tanto o artigo 3.º, n.º 1 e o anexo I A, ponto 2, da Diretiva Nitratos, como a definição do conceito de poluição constante do artigo 2.º, alínea j) em conjugação com a Diretiva Água Potável permitem concluir que uma contaminação das águas subterrâneas com mais de 50 mg/l de nitratos deve ser considerada como poluição. Neste caso, os Estados-Membros devem empreender ações ao abrigo do artigo 5.º da Diretiva Nitratos.

76. Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva Nitratos, as águas poluídas ou suscetíveis de serem poluídas caso não sejam tomadas as medidas previstas no artigo 5.º deverão ser identificadas pelos Estados-Membros em conformidade com os critérios definidos no anexo I. Isto aplica-se, nos termos do anexo I A, n.º 2, da Diretiva Nitratos, quando as águas subterrâneas contêm ou são suscetíveis de conter mais do que 50 mg/l de nitratos e²⁷ não sejam empreendidas ações nos termos do artigo 5.º

77. Porém, se uma área com mais de 50 mg/l de nitratos nas águas subterrâneas for considerada afetada pela poluição, tal contaminação deve, nos termos do artigo 1.º da Diretiva Nitratos, ser impedida ou eliminada.

24 Acórdãos de 29 de abril de 1999, Standley e o. (C-293/97, EU:C:1999:215, n.º 30); de 8 de setembro de 2005, Comissão/Espanha (C-416/02, EU:C:2005:511, n.º 69); e de 22 de setembro de 2005, Comissão/Bélgica (C-221/03, EU:C:2005:573, n.º 84).

25 Acórdãos de 29 de abril de 1999, Standley e o. (C-293/97, EU:C:1999:215, n.º 35); e de 22 de setembro de 2005, Comissão/Bélgica (C-221/03, EU:C:2005:573, n.º 87).

26 Acórdão de 22 de setembro de 2005, Comissão/Bélgica (C-221/03, EU:C:2005:573, n.º 86).

27 Como mostra a relação com o artigo 3.º, n.º 1 e é confirmado, em particular, pelas versões inglesa e francesa do anexo I A, ponto 2, o «und» [e] constante da versão alemã deve ser entendido como «caso».

78. Além disso, o artigo 2.º, alínea j), da Diretiva Nitratos define poluição como a descarga, direta ou indireta, de compostos azotados de origem agrícola no meio aquático, com resultados suscetíveis de pôr em perigo a saúde humana, afetar os recursos vivos e os ecossistemas aquáticos, danificar áreas aprazíveis ou interferir noutras utilizações legítimas da água.

79. Por conseguinte, a contaminação das águas subterrâneas com mais de 50 mg/l de nitratos deve ser considerada como poluição, nomeadamente porque tal contaminação impede a utilização legítima de poços para obtenção de água potável. De facto, em conformidade com o disposto no artigo 5.º e no anexo I, parte B da Diretiva Água Potável, à água potável aplica-se um valor-limite de 50 mg/l de nitratos.

80. A distinção apresentada pela Áustria entre água bruta e água potável não põe em causa esta conclusão.

81. É certo que a Diretiva Nitratos não fundamenta qualquer direito a utilizar as águas subterrâneas como água potável sem restrições. Com efeito, a Diretiva Nitratos não contém quaisquer regras relativamente a outros poluentes ou a contaminações por nitratos de origem não agrícola.

82. Porém, como anteriormente referido, a Diretiva Nitratos deve garantir que a obtenção de água potável não é impedida pela poluição por nitratos das respetivas águas subterrâneas²⁸, em todo o caso, contanto que esta seja atribuível de forma significativa à agricultura.

83. Esta interpretação da Diretiva Nitratos é reforçada pelo facto de o artigo 4.º, n.º 2 e o anexo I, n.º 1, da Diretiva Águas Subterrâneas estabelecer, de igual modo, um valor-limite de 50 mg/l de nitratos para um bom estado químico das águas subterrâneas. É verdade que o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva Águas Subterrâneas também refere critérios alternativos para o bom estado químico das águas subterrâneas. Além disso, os prazos prolongados nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva-Quadro Água para alcançar este estado ainda não decorreram. Não obstante, o critério estabelecido na Diretiva Águas Subterrâneas demonstra igualmente que o valor previsto pela Diretiva Nitratos para a definição de poluição deve ser determinante.

84. Consequentemente, as medidas de transposição da Diretiva Nitratos devem ter por objetivo impedir ou eliminar a contaminação das águas subterrâneas com mais de 50 mg/l de nitratos, quando a descarga de compostos azotados de origem agrícola contribuir de forma significativa para essa poluição.

2. Prazo

85. A Áustria alega ainda, todavia, não ser claro até quando devem os objetivos estabelecidos no artigo 1.º da Diretiva Nitratos ser atingidos.

86. É certo que a Diretiva Nitratos não contém qualquer prazo relativamente à questão de saber até quando deve a poluição existente ser reduzida de modo a que se situe abaixo do valor nela previsto e não haja, de igual modo, risco de ser excedido novamente. Pelo contrário, tais prazos resultam do artigo 4.º, n.ºs 1 e 4, da Diretiva-Quadro Água, em conjugação com a Diretiva Águas Subterrâneas e ainda não decorreram devido às prorrogações admissíveis dos mesmos.

²⁸ V. *supra*, n.ºs 46 a 50.

87. Para além disso, note-se que orientações vinculativas em matéria de prazos relativamente ao estado das águas subterrâneas podem estar igualmente associadas, na prática, a dificuldades intransponíveis. Com efeito, o considerando 13 da Diretiva Nitratos determina, desde logo, que, em virtude de condições geológicas locais, poderão decorrer vários anos antes que as medidas de proteção conduzam a um melhoramento da qualidade das águas. Outros fatores como o respetivo nível de precipitação ou a evaporação são igualmente relevantes²⁹.

88. No entanto, apesar de a Diretiva Nitratos não especificar até quando devem os objetivos estabelecidos no seu artigo 1.º ser atingidos, a referida diretiva, contém, não obstante, normas imperativas sobre quando devem as medidas necessárias à realização destes objetivos ser adotadas. Esta obrigação existe, nomeadamente, desde o início do primeiro programa de ação ou à luz da experiência adquirida durante a execução dos programas de ação e, portanto, desde a primeira verificação da sua necessidade³⁰. Não existe, relativamente a este momento, qualquer margem de apreciação.

89. Além disso, o artigo 5.º, n.º 7, da Diretiva Nitratos define o prazo dentro do qual os Estados-Membros devem apreciar as referidas experiências. Segundo esta disposição, os Estados-Membros analisarão os seus programas de ação pelo menos de quatro em quatro anos e, se necessário, reverão os seus programas de ação. Neste contexto, ao abrigo do artigo 5.º, n.º 5, os Estados-Membros deverão adotar medidas suplementares ou reforçar as ações relativamente ao disposto no artigo 5.º, n.º 4, caso estas sejam necessárias³¹.

90. Se esta análise regular não registar qualquer melhoria da situação, então, segundo o Tribunal de Justiça, há que concluir que os programas de ação não são suficientes³². Os Estados-Membros não podem esperar até que não exista qualquer dúvida razoável quanto à necessidade de medidas suplementares ou ações reforçadas³³. Como a Comissão salienta, isto é tanto mais verdade quando a poluição persiste por um longo período de tempo.

91. No máximo, existe um poder de apreciação no que diz respeito às respetivas medidas, bem como ao momento — com elas relacionado —, em que são realizados os objetivos prescritos no artigo 1.º da Diretiva Nitratos.

92. No entanto, os Estados-Membros devem exercer este poder de apreciação e especificar quais as medidas suplementares que adotarão, bem como quando é que tais medidas atingirão os referidos objetivos. Com efeito, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 1 e o anexo V, n.º 4, alínea e), da Diretiva Nitratos, os Estados-Membros apresentam à Comissão, de quatro em quatro anos, um relatório contendo, designadamente, as suas previsões quanto aos prazos em que se espera que as águas vulneráveis correspondam às medidas previstas no programa de ação.

93. Por conseguinte, os Estados-Membros devem analisar de forma eficaz, de quatro em quatro anos, se os programas de ação existentes para transposição da Diretiva Nitratos são suficientes para impedir ou eliminar a contaminação das águas subterrâneas com mais de 50 mg/l de nitratos, assim como adotar todas as medidas adicionais ou ações reforçadas necessárias, caso se demonstre que tal não aconteceu.

29 Segundo um relatório do Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft da República da Áustria, *Grundwasseralter in Österreich - mittlere Verweilzeiten in ausgewählten Grundwasserkörpern* (na versão de dezembro de 2015, <https://www.bmnt.gv.at/wasser/wasserqualitaet/grundwasseralter.html>), o tempo médio de permanência das águas subterrâneas nas áreas em causa no processo principal eleva-se a, em alguns casos, entre 11 e 25 anos, e, por vezes, até mesmo 25 a 50 anos.

30 Acórdãos de 2 de outubro de 2003, Comissão/Países Baixos (C-322/00, EU:C:2003:532, n.º 166); e de 21 de junho de 2018, Comissão/Alemanha (C-543/16, não publicado, EU:C:2018:481, n.º 53).

31 A referência feita na versão alemã ao artigo 5.º no seu todo é manifestamente incorreta.

32 Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Alemanha (C-543/16, não publicado, EU:C:2018:481, n.º 61).

33 Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Alemanha (C-543/16, não publicado, EU:C:2018:481, n.ºs 63 e 64).

3. Avaliação dos programas de ação

94. Contudo, a análise da questão de saber se o programa de ação existente é suficiente implica uma previsão do seu impacto sobre a poluição por nitratos das águas subterrâneas. Além disso, poderá ser preciso avaliar quais as medidas suplementares necessárias.

a) Critério de apreciação

95. Decorre, desde logo, do já mencionado considerando 13 da Diretiva Nitratos que uma tal avaliação nem sempre é fácil no que se refere às águas subterrâneas, visto que, em virtude das condições geológicas locais, poderão decorrer vários anos até que as medidas de proteção conduzam a um melhoramento da qualidade das águas. E como já foi mencionado, outros fatores como o nível de precipitação ou a evaporação são igualmente relevantes³⁴.

96. O direito da União autoriza a concessão às autoridades competentes dos Estados-Membros de uma ampla margem de discricionariedade na apreciação de tais questões complexas, como expus recentemente nas minhas Conclusões no processo Craeynest³⁵. O Tribunal de Justiça também já reconheceu uma margem de discricionariedade no que se refere a determinadas disposições previstas pela Diretiva Nitratos³⁶.

97. Ao contrário da questão no processo Craeynest, que diz respeito à qualidade do ar³⁷, não se compreende, no caso em apreço, que a poluição das águas subterrâneas por nitratos conduza a riscos graves para a saúde humana ou para objetivos semelhantes da proteção do ambiente na União. Por conseguinte, não é necessário restringir a margem de manobra de que as autoridades competentes dispõem.

98. Ao exercerem este poder de apreciação, os Estados-Membros são obrigados a respeitar os objetivos previstos pela Diretiva Nitratos, ou seja, a redução da poluição das águas por nitratos de origem agrícola³⁸. Os Estados-Membros devem igualmente zelar para que 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, TFUE³⁹.

34 V. nota 29.

35 Processo Craeynest e o. (C-723/17, EU:C:2019:168, n.ºs 41 e segs.). V., a este respeito, em especial, Acórdãos de 21 de janeiro de 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, n.º 35); e de 9 de junho de 2005, HLH Warenvertrieb e Orthica (C-211/03, C-299/03 e C-316/03 a C-318/03, EU:C:2005:370, n.º 76).

36 Acórdãos de 29 de abril de 1999, Standley e o. (C-293/97, EU:C:1999:215, n.ºs 37 e 39); de 2 de outubro de 2003, Comissão/Países Baixos (C-322/00, EU:C:2003:532, n.º 46); de 27 de junho de 2002, Comissão/França (C-258/00, EU:C:2002:400, n.º 53); e de 4 de setembro de 2014, Comissão/França (C-237/12, EU:C:2014:2152, n.º 30).

37 V., a este respeito, as minhas Conclusões no processo Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, n.ºs 47 e 48, bem com 53 e segs.).

38 Acórdãos de 27 de junho de 2002, Comissão/França (C-258/00, EU:C:2002:400, n.º 53); de 2 de outubro de 2003, Comissão/Países Baixos (C-322/00, EU:C:2003:532, n.º 46); e de 4 de setembro de 2014, Comissão/França (C-237/12, EU:C:2014:2152, n.º 30).

39 Acórdãos de 4 de setembro de 2014, Comissão/França (C-237/12, EU:C:2014:2152, n.º 30); v. também Acórdão de 2 de outubro de 2003, Comissão/Países Baixos (C-322/00, EU:C:2003:532, n.º 45).

99. Embora a autonomia processual dos Estados-Membros permita aos órgãos jurisdicionais nacionais sujeitar tais decisões discricionárias a uma apreciação restritiva⁴⁰, o direito da União não impõe uma obrigação neste sentido. É, em princípio, suficiente que a fiscalização jurisdicional se limite a erros manifestos de apreciação e erros processuais⁴¹. Além disso, importa também verificar se as autoridades competentes examinaram, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso em apreço⁴².

b) Exame dos elementos relevantes

100. No processo principal atribui-se especial importância ao esclarecimento de todos os elementos relevantes. A este respeito, o artigo 5.º, n.º 6, primeiro período, da Diretiva Nitratos contém uma disposição determinante, segundo a qual os Estados-Membros deverão elaborar e aplicar programas de controlo adequados para avaliar a eficácia dos programas de ação.

101. Isto significa, nomeadamente, que os Estados-Membros não se devem limitar às medições efetuadas nas águas subterrâneas, quando estas são inadequadas, em virtude das condições geológicas e climáticas, para demonstrar, dentro da periodicidade de quatro anos das análises, se os programas de ação são eficazes⁴³. Muito embora o direito da União não exija que os Estados-Membros façam o impossível, estes últimos devem, não obstante, se necessário, utilizar pelo menos métodos de medição alternativos conhecidos como eficazes e evitar esforços razoáveis para desenvolver métodos novos mais adequados, onde ainda não existam. Assim, o relatório austríaco relativo à aplicação da Diretiva Nitratos descreve um projeto-piloto de recolha de amostras das denominadas águas de drenagem⁴⁴. Adicionalmente, poder-se-ão igualmente analisar modelizações ou medições nos solos acima do nível freático.

102. É certo que para o estabelecimento destes métodos e a avaliação dos seus resultados existe igualmente uma margem de apreciação, pois trata-se de questões científicas complexas. Contudo, os órgãos jurisdicionais nacionais devem poder, pelo menos, analisar se as autoridades competentes aplicam efetivamente tais métodos e se estes — e os seus resultados — são cientificamente plausíveis.

c) Fundamentação do programa de ação

103. Adicionalmente, o órgão jurisdicional nacional terá de examinar se a fundamentação do programa de ação contraria, mediante afirmações claras e, em particular, coerentes, todas as dúvidas cientificamente razoáveis quanto à suficiência do programa.

104. Conforme observou corretamente a Comissão, na avaliação do programa de ação pelas autoridades competentes são particularmente relevantes eventuais excedências do valor de 50 mg/l de nitratos nas águas subterrâneas, a sua duração, bem como tendência. A este respeito, será necessário analisar as alegações dos recorrentes no processo principal, segundo as quais, apesar dos programas de ação em vigor desde 2003, a poluição por nitratos das águas subterrâneas não melhorou e, em alguns casos, até se deteriorou.

40 V. as minhas Conclusões no processo Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, n.º 39).

41 Acórdãos de 21 de janeiro de 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, n.º 35); e de 9 de junho de 2005, HLH Warenvertrieb e Orthica (C-211/03, C-299/03 e C-316/03 a C-318/03, EU:C:2005:370, n.º 76). V., a este respeito, em especial, as minhas Conclusões no processo Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, n.ºs 38 a 51).

42 Acórdãos de 9 de março de 2010, ERG e o. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 61); de 22 de novembro de 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, n.º 88); de 18 de julho de 2013, FIFA/Comissão (C-204/11 P, EU:C:2013:477, n.º 20, e C-205/11 P, EU:C:2013:478, n.º 21); de 5 de novembro de 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, n.º 48); e de 11 de dezembro de 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, n.º 38).

43 V., neste sentido, Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Alemanha (C-543/16, não publicado, EU:C:2018:481, n.ºs 67 e 68).

44 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft da República da Áustria, *EU Nitratrichtlinie 91/676/EWG - Österreichischer Bericht 2016*, pp. 58 e 59.

105. Outro elemento que merece atenção é o excesso de azoto que, segundo o relatório da Áustria relativo à aplicação da Diretiva Nitratos, ascende em média a 30 kg por hectare por ano desde 2007⁴⁵. Tal excesso está, pelo menos *prima facie*, em contradição com o artigo 5.º, n.º 4 e o anexo III, n.º 1, ponto 3 da Diretiva Nitratos. Segundo estas disposições, os Estados-Membros devem limitar a aplicação de fertilizantes nos solos agrícolas, e, nomeadamente, basear-se num equilíbrio entre as necessidades previsíveis de azoto para as culturas e o fornecimento de azoto às culturas a partir do solo e de fertilizantes correspondente. Porém, um excesso de azoto dificilmente pode ser considerado um equilíbrio.

106. No entanto, as exigências impostas à fundamentação do programa de ação não se devem confundir com a questão de saber se a avaliação efetuada pelas autoridades competentes é convincente. Para o cumprimento das exigências de fundamentação basta, em princípio, que os fundamentos permitam analisar se a avaliação é manifestamente errada.

d) Constatação de um erro manifesto de apreciação

107. Por último, no que diz respeito à constatação de um erro manifesto de apreciação, o Tribunal de Justiça ainda não desenvolveu qualquer definição genérica. No entanto, decorre da jurisprudência que uma decisão não está ferida de erro manifesto se puder ser «razoavelmente» tomada⁴⁶. Em contrapartida, contradições especialmente óbvias ou a inexistência de elementos de prova para justificar conclusões são suscetíveis de fundamentar um erro manifesto⁴⁷. É igualmente possível refutar uma tal avaliação demonstrando que a mesma não é credível ou não é plausível⁴⁸.

e) Conclusão intercalar

108. Em suma, pode concluir-se que os órgãos jurisdicionais nacionais devem poder verificar a avaliação da eficácia dos programas de ação e a decisão de adotar ou não medidas suplementares ou ações reforçadas pelo menos no que se refere a erros manifestos e à questão de saber se as autoridades competentes respeitaram os limites do seu poder discricionário, bem como as formalidades processuais, em particular o dever de fundamentação, e analisaram todos os elementos relevantes.

V. Conclusão

109. Proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma ao pedido de decisão prejudicial:

- 1) Um fornecedor público de água, um particular e um município, enquanto organismo público, podem, em princípio, invocar a 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, na medida em que sejam afetados pela poluição por nitratos das águas subterrâneas, visto que, por exemplo, fiquem impedidos de utilizar os seus próprios poços para a obtenção legítima de água potável.
- 2) As medidas de transposição da Diretiva 91/676 devem ter por objetivo impedir ou eliminar a contaminação das águas subterrâneas com mais de 50 mg/l de nitratos, quando a descarga de compostos azotados de origem agrícola contribuir de forma significativa para essa poluição.

⁴⁵ Referido na nota 44, pp. 40 e 41.

⁴⁶ Acórdão de 12 de março de 2002, Omega Air e o. (C-27/00 e C-122/00, EU:C:2002:161, n.º 72).

⁴⁷ Acórdão de 22 de novembro de 2007, Espanha/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, n.º 60).

⁴⁸ Acórdão de 14 de junho de 2018, Lubrizol France/Conselho (C-223/17 P, não publicado, EU:C:2018:442, n.º 39).

- 3) Os Estados-Membros devem analisar de forma eficaz, de quatro em quatro anos, se os programas de ação existentes para transposição da Diretiva 91/676 são suficientes para impedir ou eliminar a contaminação das águas subterrâneas com mais de 50 mg/l de nitratos, assim como adotar todas as medidas adicionais ou ações reforçadas necessárias, caso se demonstre que tal não aconteceu.
- 4) Os órgãos jurisdicionais nacionais devem poder verificar a avaliação da eficácia dos programas de ação e a decisão de adotar ou não medidas suplementares ou ações reforçadas pelo menos no que se refere a erros manifestos e à questão de saber se as autoridades competentes respeitaram os limites do seu poder discricionário, bem como as formalidades processuais, em particular o dever de fundamentação, e analisaram todos os elementos relevantes.