



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 21 de setembro de 2023¹

Processo C-301/22

Peter Sweetman

contra

An Bord Pleanála,

Ireland e Attorney General,

sendo intervenientes

Bradán Beo Teoranta,

Galway City Council,

Environmental Protection Agency

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2000/60/CE — Quadro de ação da União no domínio da política da água — Artigo 4.º, n.º 1, alínea a) — Objetivos ambientais relativos às águas de superfície — Obrigação de os Estados-Membros não autorizarem um projeto suscetível de provocar uma deterioração do estado em que se encontra uma massa de águas de superfície — Artigo 5.º e anexo II — Caracterização dos tipos de massas de águas de superfície — Artigo 8.º e anexo V — Classificação do estado ecológico das águas de superfície — Lago com uma superfície inferior a 0,5 km² — Inexistência de obrigação de caracterizar e de classificar esta massa de águas — Obrigações do Estado-Membro em caso de projeto de utilização suscetível de afetar a referida massa de águas»

I. Introdução

1. Estão os Estados-Membros obrigados a proceder à caracterização, na aceção do artigo 5.º e do anexo II da Diretiva 2000/60/CE², e, subsequentemente, à classificação do estado ecológico, na aceção do artigo 8.º e do anexo V desta diretiva, de todos os lagos situados no seu território com uma superfície inferior a 0,5 km²? Se não for esse o caso, quais as obrigações que incumbem ao Estado-Membro ao abrigo da referida diretiva tendo em vista a garantia da proteção dessa massa de águas quando um projeto de utilização for suscetível de a afetar? São estas, no essencial, as questões colocadas pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda).

¹ Língua original: francês.

² Diretiva 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).

2. Estas questões estão na continuidade do Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 50), no qual o Tribunal de Justiça declarou que, sob reserva dos casos em que é concedida uma derrogação, qualquer deterioração do estado de uma massa de águas deve ser evitada, independentemente dos planeamentos a mais longo prazo previstos em planos de gestão e programas de medidas.

3. O pedido de decisão prejudicial foi apresentado no quadro de um litígio que opõe Peter Sweetman (a seguir «recorrente») à An bord Pleanála (Organismo de Ordenamento do Território, Irlanda; a seguir «Organismo») relativo à autorização de um projeto de utilização que consiste na extração de água de um lago cuja superfície é de 0,083 km².

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. O artigo 1.º da Diretiva 2000/60, com a epígrafe «Objetivo», prevê:

«O objetivo da presente diretiva é estabelecer um enquadramento para a proteção das águas de superfície interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas que:

a) Evite a continuação da degradação e proteja e melhore o estado dos ecossistemas aquáticos, e também dos ecossistemas terrestres e zonas húmidas diretamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, no que respeita às suas necessidades em água;

[...]»

5. O artigo 2.º desta diretiva, com a epígrafe «Definições», prevê:

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

1. “Águas de superfície”: as águas interiores, com exceção das águas subterrâneas, das águas de transição e das águas costeiras, exceto no que se refere ao estado químico; este estado aplica-se também às águas territoriais.

[...]

5. “Lago”: uma massa de água lântica superficial interior.

[...]

10. “Massa de águas de superfície”: uma massa distinta e significativa de águas de superfície, como por exemplo um lago, uma albufeira, um ribeiro, rio ou canal, um troço de ribeiro, rio ou canal, águas de transição ou uma faixa de águas costeiras.

[...]

17. “Estado das águas de superfície”: a expressão global do estado em que se encontra uma determinada massa de águas de superfície, definido em função do pior dos dois estados, ecológico ou químico, dessas águas.

[...]

21. “Estado ecológico”: a expressão da qualidade estrutural e funcional dos ecossistemas aquáticos associados às águas de superfície, classificada nos termos do anexo V.

[...]»

6. O artigo 4.º da referida diretiva, com a epígrafe «Objetivos ambientais», prevê o seguinte no seu n.º 1:

«Ao garantir a operacionalidade dos programas de medidas especificados nos planos de gestão de bacias hidrográficas:

a) Para as águas de superfície

- i) Os Estados-Membros aplicarão as medidas necessárias para evitar a deterioração do estado de todas as massas de águas de superfície, em aplicação dos n.ºs 6 e 7 e sem prejuízo do disposto no n.º 8;
- ii) Os Estados-Membros protegerão, melhorarão e recuperarão todas as massas de águas de superfície, sob reserva de aplicação da alínea iii) para as massas de água artificiais e fortemente modificadas, com o objetivo de alcançar um bom estado das águas de superfície 15 anos, o mais tardar, a partir da entrada em vigor da presente diretiva nos termos do anexo V, sob reserva da aplicação das prorrogações determinadas nos termos do n.º 4 e da aplicação dos n.ºs 5, 6 e 7 e sem prejuízo do disposto no n.º 8;
- iii) Os Estados-Membros protegerão e melhorarão o estado de todas as massas de água artificiais e fortemente modificadas, a fim de alcançar um bom potencial ecológico e um bom estado químico das águas de superfície 15 anos, o mais tardar, a partir da entrada em vigor da presente diretiva, nos termos do 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;

[...]

c) 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 [...]

[...]»

7. O artigo 5.º da mesma diretiva, com a epígrafe «Características da região hidrográfica, análise do impacto ambiental da atividade humana e análise económica da utilização da água», tem a seguinte redação, no seu n.º 1:

«Cada Estado-Membro garantirá que, em relação a cada região hidrográfica ou a cada secção de uma região hidrográfica internacional que abranja o seu território, se realizarão, de acordo com as especificações técnicas definidas nos anexos II e III:

- uma análise das respetivas características,
- um estudo do impacto da atividade humana sobre o estado das águas de superfície e sobre as águas subterrâneas, e
- uma análise económica da utilização da água,

que deverão estar concluídos o mais tardar quatro anos a contar da data de entrada em vigor da presente diretiva.»

8. O artigo 6.º da Diretiva 2000/60, com a epígrafe «Registo das zonas protegidas» estabelece, no seu n.º 1, que os Estados-Membros assegurarão a elaboração de um registo ou registos de todas as zonas abrangidas pelas suas regiões hidrográficas que tenham sido designadas como zonas que exigem proteção especial ao abrigo da legislação comunitária no que respeita à proteção das águas de superfície e subterrâneas ou à conservação dos *habitats* e das espécies diretamente dependentes da água.

9. O artigo 8.º desta diretiva, com a epígrafe «Monitorização do estado das águas de superfície e subterrâneas e das zonas protegidas», prevê o seguinte:

«1. Os Estados-Membros garantirão a elaboração de programas de monitorização do estado das águas, por forma a permitir uma análise coerente e exaustiva do estado das águas em cada região hidrográfica:

- para as águas de superfície, esses programas incluirão:
 - i) o volume e o débito, na medida em que tal seja pertinente para o estado ecológico e químico e para o potencial ecológico, e
 - ii) o estado ecológico e químico e o potencial ecológico,
- [...]
- relativamente às zonas protegidas, os referidos programas serão complementados pelas especificações constantes da legislação comunitária no âmbito da qual tenha sido criada cada uma dessas zonas protegidas.

2. [...] A monitorização deve preencher os requisitos do anexo V.

[...]»

10. O artigo 11.º da referida diretiva, com a epígrafe «Programas de medidas», dispõe o seguinte, nos seus n.ºs 1 a 3:

«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:

[...]

e) Controlo das captações de águas doces de superfície e subterrâneas, bem como do represamento de águas doces de superfície, incluindo um registo ou registos das captações de água e a exigência de autorização prévia para a captação e represamento. Esses controlos serão revistos periodicamente e atualizados, se necessário. Os Estados-Membros podem isentar desses controlos as captações ou represamentos que não tenham um impacto significativo sobre o estado das águas;

[...]»

11. Nos termos do anexo II, da Diretiva 2000/60:

«1. Águas de superfície

1.1. Caracterização dos tipos de massas de águas de superfície

Os Estados-Membros identificarão a localização e os limites das massas de águas de superfície e efetuarão uma caracterização inicial de todas essas massas de água de acordo com a seguinte metodologia. Os Estados-Membros poderão agrupar as massas de águas de superfície para efeitos desta caracterização inicial.

- i) Cada massa de águas de superfície existente na região hidrográfica será identificada como pertencendo a uma das seguintes categorias de águas de superfície — rios, lagos, águas de transição ou águas costeiras — ou como uma massa de água superficial artificial ou uma massa de água superficial fortemente modificada;
- ii) Para cada categoria de águas de superfície, as massas de águas de superfície relevantes existentes na região hidrográfica serão diferenciadas por tipos. Estes tipos são definidos usando o “sistema A” ou o “sistema B” indicados no ponto 1.2 adiante;

- iii) Se for utilizado o sistema A, as massas de águas de superfície existentes na região hidrográfica serão primeiramente diferenciadas por ecorregiões, de acordo com as áreas geográficas referidas no ponto 1.2 adiante e apresentadas no mapa pertinente do anexo XI. As massas de água existentes em cada ecorregião serão então divididas em tipos de massas de águas de superfície de acordo com os descritores estabelecidos nos quadros relativos ao sistema A;
- iv) Se for utilizado o sistema B, os Estados-Membros deverão alcançar no mínimo o mesmo grau de diferenciação que obteriam com o sistema A. Assim, as massas de águas de superfície existentes na região hidrográfica deverão ser diferenciadas por tipos utilizando valores para os descritores obrigatórios e para os descritores facultativos, ou combinações de descritores, conforme for necessário para garantir que as condições biológicas de referência específicas do tipo podem ser derivadas com confiança;

[...]

1.2. Ecorregiões e tipos de massas de águas de superfície

[...]

1.2.2. Lagos

Sistema A

Tipologia fixa	Descritores
Ecorregião	Ecorregiões representadas no mapa A do anexo XI
Tipo	Altitude grande altitude: > 800 m média altitude: de 200 a 800 m baixa altitude: < 200 m Profundidade, baseada na profundidade média < 3 m 3 a 15 m > 15 m Dimensão, baseada na área 0,5 a 1 km ² 1 a 10 km ² 10 a 100 km ² > 100 km ² Geologia solo calcário solo silicoso solo orgânico

Sistema B

Caracterização alternativa	Fatores físicos e químicos que determinam as características do lago e, por conseguinte, a estrutura e composição da população biológica
Fatores obrigatórios	altitude latitude profundidade geologia dimensão
Fatores facultativos	[...]

[...]»

12. O anexo IV desta diretiva, com a epígrafe «Zonas protegidas», estabelece, no seu n.º 1, que o registo das zonas protegidas exigido nos termos do artigo 6.º da referida diretiva deve incluir diferentes tipos de zonas protegidas, entre os quais, as zonas designadas para a proteção de *habitats* ou de espécies em que a manutenção ou melhoramento do estado da água seja um dos fatores importantes para a proteção, incluindo os sítios relevantes da rede Natura 2000, designados ao abrigo da Diretiva 92/43/CEE³ e da Diretiva 79/409/CEE⁴.

13. O anexo V da mesma diretiva identifica, no que respeita ao estado das águas de superfície (ponto 1), os elementos de qualidade para a classificação do estado ecológico (ponto 1.1), nomeadamente, no que diz respeito aos lagos (ponto 1.1.2).

B. Direito irlandês

14. A Diretiva 2000/60 foi transposta para o direito irlandês por diferentes regulamentos, entre os quais o European Communities (Water Policy) Regulations 2003 [Regulamento relativo às Comunidades Europeias (política de água) de 2003]⁵ e o European Union (Water Policy) Regulations 2014 [Regulamento relativo à União Europeia (política de água) de 2014]⁶.

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

15. O Loch na Mhuilinn é um lago interior privado, sem marés, situado na ilha de Gorumna, no Condado de Galway (Irlanda), cuja superfície é de 0,083 km², correspondentes a 8,3 hectares (a seguir «lago»). Este lago não foi identificado pela Environmental Protection Agency (Agência de Proteção Ambiental, Irlanda, a seguir «EPA»)⁷ como uma massa de águas abrangida pela Diretiva 2000/60, com base no facto de o mesmo não cumprir os requisitos previstos por esta diretiva relativos à superfície ou à localização numa zona protegida. Consequentemente, a EPA não procedeu à classificação do estado ecológico do lago na aceção do anexo V da referida diretiva⁸.

16. A sociedade Bradán Beo Teoranta solicitou autorização ao Organismo para extrair do lago um máximo de 4 680 m³ de água doce por semana, pelo período máximo de 22 semanas por ano, entre maio e setembro⁹. A captação ocorreria durante quatro horas por dia e, no máximo, quatro dias por semana, sendo que a água doce captada seria utilizada para banhar salmões doentes a fim de os curar da doença amebiana das brânquias e dos piolhos do mar. Estes salmões encontravam-se em quatro locais autorizados, operados por esta sociedade, na baía de Kilkieran, situada no Con-

³ Diretiva do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7).

⁴ Diretiva do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO 1979, L 103, p. 1).

⁵ S. I. N.º 722/2003.

⁶ S. I. N.º 350/2014.

⁷ Resulta da decisão de reenvio que, nos termos do artigo 7.º do Regulamento relativo à União Europeia (política de água) de 2003, a EPA é a autoridade competente na Irlanda para identificar as massas de águas em conformidade com a Diretiva 2000/60.

⁸ No que respeita às massas de águas de superfície, este anexo prevê uma escala de cinco classes de estado ecológico, a saber, «muito bom», «bom», «médio», «mediocre» e «mau». V. Acórdão de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.º 93).

⁹ Nas suas observações escritas, o Organismo indicou que estes requisitos foram previstos para garantir a proteção da massa de águas em causa.

dado de Galway. Previa-se que a água fosse bombeada a partir do lago, através de uma conduta, até um muro de suporte a ser localizado na estrada costeira, a partir do qual outra conduta transportaria a água doce para lonas impermeáveis, as quais seriam puxadas por barco para os locais onde os peixes seriam tratados (a seguir «projeto»). O Organismo decidiu conceder à referida sociedade a autorização requerida.

17. O recorrente interpôs recurso desta decisão perante a High Court (Tribunal Superior), órgão jurisdicional de reenvio, alegando que, ao aprovar o projeto de utilização, o Organismo violou a obrigação que lhe incumbe ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60 de adotar as medidas necessárias para evitar a deterioração do estado desta massa de águas de superfície.

18. Por Acórdão de 15 de janeiro de 2021, o órgão jurisdicional de reenvio anulou a decisão de aprovação do projeto pelo facto de a mesma não respeitar os requisitos previstos na Diretiva 2000/60. A este respeito, segundo este órgão jurisdicional, o projeto afetava a massa de águas constituída pelo lago. Contudo, uma vez que a EPA não procedeu à classificação do estado ecológico do lago, era impossível o Organismo avaliar se o projeto respeitava os requisitos previstos no artigo 4.º, n.º 1, desta diretiva.

19. Após a prolação desse Acórdão, a Bradán Beo Teoranta decidiu solicitar o parecer da EPA, que não era parte no litígio no processo principal e não interveio na audiência de discussão do mérito, a respeito do seu papel na identificação das massas de água como previsto pela Diretiva 2000/60. Na sua resposta de 28 de janeiro de 2021 (a seguir «resposta da EPA»), que foi distribuída a todas as partes, a EPA referiu que, em seu entender, não existe nenhuma obrigação de proceder à classificação do estado ecológico de todas as massas de água e que a não tinha, nem anterior nem atualmente, a obrigação de classificar o estado ecológico do lago. A este respeito, a EPA sublinhou que no quadro da estratégia comum de implementação da Diretiva 2000/60, que envolve a Comissão Europeia, todos os Estados-Membros, os países em via de adesão, a Noruega e as outras partes envolvidas e organizações não governamentais, a Comissão elaborou o Documento de Orientação n.º 2, intitulado «Identificação das massas de águas»¹⁰ (a seguir «Documento de Orientação n.º 2»). De acordo com a secção 3.5 deste documento¹¹, os Estados-Membros têm flexibilidade para decidir se os objetivos desta diretiva, que se aplicam a todas as águas de superfície, podem ser alcançados sem que cada elemento menor, mas distinto e significativo, de águas de superfície, tenha de ser identificado como massa de águas.

20. Na sua resposta, a EPA salientou igualmente que, nos termos do artigo 5.º, da Diretiva 2000/60 e do anexo II, ponto 1.2.2, da mesma, os lagos cuja superfície seja superior a 0,5 km² devem ser identificados como massas de água na aceção desta diretiva. Quanto aos lagos de dimensão inferior a este limiar, os Estados-Membros podem decidir identificá-los como massas de águas abrangidas pela referida diretiva, nomeadamente, se esses lagos forem significativos no plano ecológico, se forem abrangidos por uma das zonas protegidas referidas no anexo IV da mesma diretiva ou se tiverem um impacto negativo significativo sobre outras massas de água de superfície. A este respeito, a EPA e a autoridade irlandesa coordenadora das regiões hidrográficas aplicaram estes princípios para a seleção das massas de água dos lagos. Assim, todos os lagos com uma dimensão superior a 0,5 km², bem como os lagos de dimensão inferior localizados em zonas

¹⁰ Este documento (apenas disponível em língua inglesa) pode ser consultado no seguinte endereço: <https://circabc.europa.eu/sd/a/655e3e31-3b5d-4053-be19-15bd22b15ba9/Guidance%20No%202%20-%20Identification%20of%20water%20bodies.pdf>. Os excertos citados nas presentes conclusões foram livremente traduzidos por mim.

¹¹ V. p. 12 deste documento.

protegidas foram identificados como massas de água abrangidas pela Diretiva 2000/60¹². Ainda segundo a EPA, quanto aos elementos de águas de superfície não identificadas como massas de água na aceção desta diretiva, resulta da secção 3.5 do documento de orientação n.º 2 que lhes deveriam ser aplicadas as «medidas básicas» enumeradas no artigo 11.º da referida diretiva.

21. O órgão jurisdicional de reenvio refere que a posição da EPA segundo a qual a Diretiva 2000/60 não impõe a identificação do lago como uma massa de águas abrangida pela diretiva não foi transmitida na audiência de discussão do mérito que precedeu o Acórdão de 15 de janeiro de 2021. Tendo em conta a resposta da EPA, o Organismo pediu a reabertura do processo principal. Em 16 de abril de 2021, o órgão jurisdicional em causa deu provimento a esse pedido e ordenou a reabertura do processo. A este respeito, o referido órgão jurisdicional sublinha que os elementos salientados pela EPA na sua resposta são suscetíveis de afetar o resultado do julgamento no processo principal e que, à luz da jurisprudência nacional relativa aos critérios de reapreciação de um Acórdão da High Court (Tribunal Superior), o limiar para a reabertura do processo foi amplamente atingido.

22. Quanto à decisão de proceder a um reenvio prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que o processo principal suscita a questão de saber se todas as massas de águas, independentemente da sua dimensão, devem ser objeto de caracterização no quadro da aplicação da Diretiva 2000/60, de modo que, no contexto de um pedido de autorização de um projeto que afeta massas de águas de superfície, o órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer do litígio possa apreciar o projeto proposto por referência aos conceitos de «deterioração» e de «bom estado das águas de superfície», na aceção desta diretiva. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio menciona, primeiro, o Acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de julho de 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433)*, segundo, o facto de a EPA se ter, em larga medida, apoiado no documento de orientação n.º 2 e na prática da Comissão e, terceiro, a ausência de jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre esta questão.

23. Nestas condições, a High Court (Tribunal Superior) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) a) Estão os Estados-Membros obrigados a caracterizar e, subsequentemente, a classificar, todas as massas de água, independentemente da sua dimensão, exigindo-se, em particular, a caracterização e a classificação de todos os lagos com uma área de superfície topográfica inferior a 0,5 km²?
- b) Em que medida o entendimento é diferente relativamente a massas de água localizadas em zonas protegidas, se for caso disso?
- 2) Se a resposta à [primeira questão, alínea a)] for afirmativa, pode uma autoridade competente para efeitos de concessão de aprovação de projetos conceder a aprovação de um projeto suscetível de afetar uma massa de água, antes de esta ser caracterizada e classificada?
- 3) Se a resposta à [primeira questão, alínea a)] for negativa, quais são as obrigações que incumbem à autoridade competente ao decidir sobre um pedido de concessão de aprovação de um projeto que afeta, potencialmente, uma massa de água não caracterizada e/ou classificada?»

¹² Na sua resposta, a EPA precisou que, na Irlanda, o número estimado de lagos é de 12 000, com dimensões variadas e que identificou 800 lagos como massas de água na aceção da Diretiva 2000/60.

24. Apresentaram observações escritas perante o Tribunal de Justiça o recorrente, o Organismo, os Governos Irlandês, Francês, Neerlandês e Polaco, bem como a Comissão Europeia.

IV. Análise

A. Quanto à primeira questão prejudicial, alínea a)

25. Com a sua primeira questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 5.º e 8.º da Diretiva 2000/60 devem ser interpretados no sentido de que impõem aos Estados-Membros a obrigação de caracterizar e classificar todos os lagos cuja superfície é inferior a 0,5 km².

26. Nos termos do artigo 1.º, alínea a), da Diretiva 2000/60, o objetivo da mesma é estabelecer um enquadramento para a proteção das águas de superfície interiores que evite a continuação da degradação e proteja e melhore o estado dos ecossistemas aquáticos, e também dos ecossistemas terrestres e zonas húmidas diretamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, no que respeita às suas necessidades em água.

27. A este respeito, o artigo 4.º, n.º 1, desta diretiva impõe dois objetivos distintos, embora intrinsecamente ligados. Por um lado, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), da referida diretiva, ao garantir a operacionalidade dos programas de medidas especificados nos planos de gestão de bacias hidrográficas, para as águas de superfície, os Estados-Membros aplicarão as medidas necessárias para evitar a deterioração do estado de todas as massas de águas de superfície, em aplicação dos n.ºs 6 e 7 e sem prejuízo do disposto no n.º 8, da mesma (obrigação de evitar a deterioração). Por outro lado, nos termos deste artigo 4.º, n.º 1, alínea a), ii) e iii), os Estados-Membros protegerão, melhorarão e recuperarão todas as massas de águas de superfície, com o objetivo de alcançar um bom estado das águas de superfície o mais tardar no final de 2015 (obrigação de melhoria)¹³.

28. Para garantir a realização, por parte dos Estados-Membros, destes objetivos ambientais, a diretiva prevê uma série de disposições, entre as quais as dos artigos 3.º, 5.º, 8.º, 11.º e 13.º, desta última, e do anexo V, da mesma, que estabelecem um processo complexo e composto por várias etapas detalhadamente regulamentadas, para permitir que os Estados-Membros executem as medidas necessárias, em função das especificidades e características das massas de águas identificadas nos seus territórios¹⁴.

29. Mais concretamente, tal como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, para cumprir os objetivos ambientais definidos no artigo 4.º da Diretiva 2000/60, os Estados-Membros devem dispor de uma imagem de conjunto das características das massas de água em questão. Para este

¹³ V. Acórdão de 5 de maio de 2022, Association France Nature Environnement (Impactos temporários nas águas de superfície) (C-525/20, EU:C:2022:350, n.º 34 e jurisprudência referida).

¹⁴ V. Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 42), bem como, neste sentido, Acórdão de 24 de junho de 2021, Comissão/Espanha (Deterioração do espaço natural de Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, n.º 41).

efeito, nos termos do artigo 3.º desta diretiva¹⁵, os Estados-Membros identificarão, antes de mais, as bacias hidrográficas, incluirão cada uma delas numa região e designarão as autoridades competentes. Em seguida, procederão à *caracterização* das massas de águas prevista no artigo 5.º, n.º 1, da referida diretiva e nos anexos II (a seguir «anexo II») e III da mesma. Por força desta disposição, cada Estado-Membro assegurará que, para cada região hidrográfica situada no seu território, seja efetuada uma análise das respetivas características, um estudo do impacto da atividade humana sobre o estado das águas subterrâneas e uma análise económica da utilização da água, em conformidade com as especificações técnicas enunciadas nos referidos anexos II e III¹⁶.

30. Quanto às especificidades técnicas, o ponto 1 do anexo II diz respeito às águas de superfície e o ponto 1.1 do mesmo detalha as exigências que os Estados-Membros, depois de terem identificado a localização e os limites das massas de águas de superfície, devem respeitar para efeito da caracterização inicial de todas essas massas de águas¹⁷. A este respeito, o ponto 1.1, i), deste anexo prevê que cada massa de águas de superfície existente na região hidrográfica será identificada como pertencendo a uma das seguintes categorias de águas de superfície: «rios, lagos, águas de transição ou águas costeiras ou como uma massa de água superficial artificial ou uma massa de água superficial fortemente modificada». O ponto 1.1, ii), do referido anexo refere que, para cada categoria de águas de superfície, as massas de águas de superfície relevantes existentes na região hidrográfica serão diferenciadas por tipos, definidos usando o denominado sistema A ou o denominado sistema B indicados no ponto 1.2 do mesmo anexo. O ponto 1.1, III), do anexo II especifica que se for utilizado o sistema A, as massas de águas de superfície existentes na região hidrográfica serão primeiramente diferenciadas por ecorregiões, de acordo com as áreas geográficas referidas no ponto 1.2 deste anexo e que as massas de água existentes em cada ecorregião serão divididas em tipos de massas de águas de superfície de acordo com os *descritores estabelecidos nos quadros relativos ao sistema A*.

31. No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se um lago com uma superfície inferior a 0,5 km² deve ser caracterizado na aceção do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60 e do anexo II da mesma e, subsequentemente, classificado na aceção do artigo 8.º, n.º 1 e do anexo V desta diretiva. Tal como refere este órgão jurisdicional, além do caso específico de tal lago, coloca-se a questão mais geral de saber se, em todos os Estados-Membros, todas as massas de água devem ser caracterizadas e classificadas no âmbito da aplicação da referida diretiva.

32. O artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva 2000/60 define «lago» como «uma massa de água lântica superficial interior». Uma vez que esta definição não faz referência à superfície ou a outros critérios, não é evidente fazer a distinção entre um «lago» e outras massas de águas estagnadas de dimensão inferior, como por exemplo um charco. Contudo, no presente caso, é pacífico que o Loch na Mhuilinn é um lago na aceção do artigo 2.º, n.º 5.

¹⁵ O artigo 3.º da Diretiva 2000/60, com a epígrafe «Coordenação das disposições administrativas a aplicar nas regiões hidrográficas», dispõe, no seu n.º 1, que «[o]s Estados-Membros identificarão as bacias hidrográficas que se encontram no seu território e, para efeitos da presente diretiva, incluirão cada uma delas numa região hidrográfica. As bacias hidrográficas de pequena dimensão podem ser combinadas com bacias de maior dimensão ou, quando aplicável, associadas a outras bacias de pequena dimensão para formar uma única região hidrográfica. Nos casos em que uma massa de águas subterrâneas não corresponda rigorosamente a uma determinada bacia hidrográfica, essas águas subterrâneas serão identificadas e incluídas na região hidrográfica mais próxima ou mais indicada. [...]».

¹⁶ V., neste sentido, Acórdão de 24 de junho de 2021, Comissão/Espanha (Deterioração do espaço natural de Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, n.ºs 85 a 87).

¹⁷ Esta disposição especifica que os Estados-Membros «poderão» agrupar as massas de águas de superfície para efeitos desta caracterização inicial. Por conseguinte, trata-se de uma simples faculdade, com vista a assegurar uma melhor proteção dessas massas de água, e não de uma obrigação.

33. No que respeita aos lagos, o ponto 1.2.2 do anexo II refere, no âmbito do sistema A, uma série de descritores baseados nas características físicas dessas massas de água, nomeadamente, a «tipologia da altitude», a «tipologia da profundidade baseada na profundidade média», a «geologia», bem como a «tipologia da dimensão baseada na área». Esta última é especificada da seguinte forma: «0,5 a 1 km²», «1 a 10 km²», «10 a 100 km²» e «superior a 100 km²». Por conseguinte, o descritor relativo à superfície no sistema A fixa um limiar mínimo de 0,5 km² para os lagos.

34. Uma vez que o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60 prevê expressamente que a caracterização deve ser realizada de acordo com as especificações técnicas definidas, nomeadamente, no anexo II, importa constatar que esta diretiva não impõe aos Estados-Membros a obrigação de caracterizarem os lagos com uma superfície inferior a 0,5 km² quando aplicam o sistema A.

35. Em resposta a uma questão escrita do Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio informou que a Irlanda utilizava o sistema B, que não faz referência a valores numéricos, para caracterizar as massas de águas de superfície. A este respeito, resulta do ponto 1.2.2 do anexo II que, no âmbito do sistema B e no que respeita aos lagos, entre os «[f]atores físicos e químicos que determinam as características do lago e, por conseguinte, a estrutura e composição da população biológica», os fatores obrigatórios são a altitude, a latitude, a longitude, a profundidade, a geologia e a *dimensão*. Ora, o ponto 1.1, iv), deste anexo refere que se for utilizado o sistema B, os «Estados-Membros deverão alcançar no mínimo o mesmo grau de diferenciação que obteriam com o sistema A» e que, em consequência, as «massas de águas de superfície existentes na região hidrográfica deverão ser diferenciadas por tipos utilizando valores para os descritores obrigatórios e para os descritores facultativos, ou combinações de descritores, conforme for necessário para garantir que as condições biológicas de referência específicas do tipo podem ser derivadas com confiança». Resulta desta disposição que, na medida em que o sistema A toma como referência a dimensão mínima de 0,5 km² para proceder à caracterização de um lago, na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2000/60, a aplicação do sistema B implica que um lago deva ter essa superfície para que seja necessariamente objeto de uma caracterização pelo Estado-Membro em causa.

36. Esta interpretação é corroborada pelo documento de orientação n.º 2. Embora este documento não revista caráter juridicamente vinculativo¹⁸, é sem dúvida interessante notar que, no seu ponto 3.5, relativo aos «elementos menores de águas de superfície», o mesmo enuncia que o objetivo da diretiva consiste em estabelecer um «enquadramento para a proteção de todas as águas, incluindo as águas de superfície interiores, as águas de transição, as águas costeiras e as águas subterrâneas», mas que as «águas de superfície abrangem um grande número de águas de dimensão muito pequena cuja gestão impõe um encargo administrativo que pode ser enorme»¹⁹. Este documento acrescenta, no mesmo ponto 3.5, que esta diretiva não prevê um limiar mínimo para as «massas de água» de muito pequena dimensão e que os «Estados-Membros têm flexibilidade para decidir se os objetivos da diretiva, que se aplicam a todas as águas de superfície, podem ser alcançados sem que tenham de ser identificadas como massas de água todas as massas menores, mas distintas e significativas, de águas de superfície», antes de sugerir uma abordagem possível para a proteção destas águas²⁰.

¹⁸ V., neste sentido, Acórdão de 5 de maio de 2022, Association France Nature Environnement (Impactos temporários nas águas de superfície) (C-525/20, EU:C:2022:350, n.º 31). Assim, nesse Acórdão, o Tribunal de Justiça adotou uma interpretação diferente da que foi retida no documento de orientação n.º 36, consagrado às «derrogações dos objetivos ambientais nos termos do artigo 4.º, n.º 7», que também se inscreve no âmbito da estratégia comum de implementação da Diretiva 2000/60.

¹⁹ Sublinhado que consta da versão original. Este ponto 3.5 indica igualmente que um grande número de massas de água de superfície ficará abaixo dos valores mínimos de dimensão fixados para os rios e os lagos no anexo II, ponto 1.2.

²⁰ Sublinhado que consta da versão original. Segundo o mesmo ponto 3.5, no quadro da aplicação do sistema B, é recomendada a utilização da dimensão dos pequenos rios e dos lagos em conformidade com o sistema A.

37. A este respeito, concordo com a análise do Governo Irlandês segundo a qual a imposição de obrigações administrativas tão pesadas relativamente a pequenos elementos de água de superfície poderá desviar recursos destinados à execução de obrigações específicas relativas a massas de água relevantes abrangidas pela Diretiva 2000/60. Por conseguinte, o facto de os lagos com uma superfície inferior a 0,5 km² não serem sujeitos a uma caracterização na aceção do artigo 5.º desta diretiva não parece, enquanto tal, incompatível com o objetivo da referida diretiva de evitar a deterioração das águas de superfície.

38. Após a caracterização das massas de água de superfície na aceção deste artigo 5.º, os Estados-Membros devem proceder à classificação do seu estado ecológico, em conformidade com o artigo 8.º e com o anexo V, da Diretiva 2000/60. No entanto, uma vez que os Estados-Membros não são obrigados a proceder à caracterização dos lagos com uma superfície inferior a 0,5 km², daí resulta logicamente que também não têm a obrigação de classificar o estado ecológico desses lagos²¹. Importa acrescentar que esta diretiva não impede que, quando considerem justificado, os Estados-Membros exerçam a sua faculdade de caracterizar e de classificar os lagos com uma superfície inferior a 0,5 km²²².

39. À luz das considerações precedentes, proponho que se responda à primeira questão que os artigos 5.º e 8.º da Diretiva 2000/60 devem ser interpretados no sentido de que não impõem aos Estados-Membros a obrigação de caracterizar e de classificar todos os lagos com uma superfície inferior a 0,5 km².

B. Quanto à primeira questão prejudicial, alínea b)

40. Com a sua primeira questão prejudicial, alínea b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a resposta à primeira questão, alínea a), seria diferente caso a massa de água em causa se situasse numa zona protegida na aceção da Diretiva 2000/60.

1. Quanto à admissibilidade

41. Importa salientar que o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio, e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação ou à validade de uma norma do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se. Daqui se conclui que as questões submetidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto

²¹ No entanto, como se verificou no quadro da terceira questão prejudicial, quando um projeto for suscetível de conduzir à deterioração de um lago cuja superfície for inferior a 0,5 km², o Estado-Membro em causa é obrigado a assegurar a sua proteção ao abrigo da Diretiva 2000/60.

²² Nas suas observações escritas, o Governo Francês referiu que as autoridades nacionais competentes caracterizaram e em seguida classificaram pequenos lagos alpinos com uma superfície inferior a 0,5 km², com o fundamento de os mesmos serem objeto de um acompanhamento ecológico e científico desde o século XIX e de, por conseguinte, constituírem uma amostra particularmente significativa e útil para seguir a evolução do estado das águas no ambiente alpino por um longo período de tempo.

que a interpretação solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou o objeto do litígio no processo principal, se o problema for hipotético ou ainda se o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil a essas questões²³.

42. No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que, na sua resposta, a EPA defendeu que o lago não preenchia o critério relativo à localização numa zona protegida, na aceção da Diretiva 2000/60. Em resposta a uma questão escrita do Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio precisou que o lago não se situava numa zona protegida, mas que estava diretamente ligado à zona especial de conservação²⁴ da baía e das ilhas de Kilkieran por uma ligação direta entre marés²⁵.

43. Assim, há que concluir que o lago não se encontra no interior de uma zona protegida na aceção do anexo IV da Diretiva 2000/60. Consequentemente, considero que a primeira questão, alínea b), é hipotética e, por conseguinte, inadmissível.

2. Quanto ao mérito

44. Na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar que a primeira questão, alínea b), é admissível, saliento nomeadamente que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2000/60, em princípio, 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 daquela diretiva. O artigo 6.º da referida diretiva prevê que os Estados-Membros assegurarão a elaboração de um registo ou registos das zonas protegidas. Além disso, o artigo 8.º, n.º 1, terceiro travessão, da mesma diretiva, enuncia que, relativamente às zonas protegidas, os programas de monitorização do estado das águas serão complementados pelas especificações constantes da legislação comunitária no âmbito da qual tenha sido criada cada uma dessas zonas protegidas.

45. Por conseguinte, a Diretiva 2000/60 prevê a realização de controlos complementares às zonas protegidas. Em contrapartida, esta diretiva não contém nenhuma disposição que altere o âmbito de aplicação territorial da obrigação de caracterizar e de classificar as massas de água de superfície, tal como estabelecida nos anexos II e V desta diretiva, baseada nas características físicas da mesma. Acresce que, tal como salientado no n.º 38 das presentes conclusões, os Estados-Membros dispõem da faculdade de caracterizar, e em seguida classificar, lagos com uma superfície inferior a 0,5 km², quando os mesmos se situem em zonas protegidas²⁶.

46. Nestas condições, considero que a resposta à primeira questão, alínea a), não é diferente se a massa de água em causa se situar numa zona protegida, na aceção da Diretiva 2000/60.

²³ V. Acórdão de 9 de fevereiro de 2023, VZ (Concorrente definitivamente excluído) (C-53/22, EU:C:2023:88, n.º 23 e jurisprudência referida).

²⁴ O artigo 1.º, alínea l), da Diretiva 92/43 define «zona especial de conservação» como «um sítio de importância comunitária designado pelos Estados-Membros por um ato regulamentar, administrativo e/ou contratual em que são aplicadas as medidas necessárias para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável, dos *habitats* naturais e/ou das populações das espécies para as quais o sítio é designado».

²⁵ Uma «zona entre marés» é a zona de oscilação da maré.

²⁶ O Governo Irlandês expôs nas suas observações escritas que a EPA caracterizou todos os lagos situados em zonas protegidas, incluindo os que tinham uma superfície inferior a 0,5 km², salientando ao mesmo tempo que esta prática não é exigida pela Diretiva 2000/60.

C. Quanto à segunda questão prejudicial

47. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, em caso de resposta afirmativa à primeira questão, a Diretiva 2000/60 deve ser interpretada no sentido de que uma autoridade nacional competente pode aprovar um projeto suscetível de afetar uma massa de água de superfície, se essa massa de água não tiver sido caracterizada e classificada, na aceção dos artigos 5.º e 8.º desta diretiva.

48. Tendo em conta a resposta que proponho à primeira questão, considero que não há que responder à segunda questão.

D. Quanto à terceira questão prejudicial

49. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, caso a resposta à primeira questão seja negativa, a Diretiva 2000/60 deve ser interpretada no sentido de que impõe à autoridade nacional competente para decidir do pedido de aprovação de um projeto suscetível de afetar um lago que, em razão da sua pequena superfície, não tenha sido objeto de caracterização nem de classificação na aceção dos artigos 5.º e 8.º desta diretiva, obrigações com vista a garantir a proteção desta massa de água.

50. Conforme acima exposto no n.º 28 das presentes conclusões, a Diretiva 2000/60 prevê uma série de disposições, entre as quais as dos artigos 3.º, 5.º, 8.º, 11.º e 13.º desta última, que estabelecem um processo complexo e composto por várias etapas detalhadamente regulamentadas, para permitir que os Estados-Membros executem as medidas necessárias, em função das especificidades e características das massas de águas identificadas nos seus territórios.

51. No presente caso, tal como resulta da resposta proposta à primeira questão, o Estado-Membro em causa não estava obrigado a proceder à caracterização e à classificação do lago, visadas respetivamente nos artigos 5.º e 8.º desta diretiva. Coloca-se desde logo a questão de saber em que medida as fases seguintes do processo previsto pela referida diretiva e que visam garantir a proteção das massas de águas de superfície devem ser respeitadas. Por outras palavras, as pequenas massas de águas de superfície escapam, de modo geral, ao âmbito de aplicação da Diretiva 2000/60? Entendo que a resposta a esta questão deve ser negativa.

52. A este respeito, importa fazer referência à jurisprudência geral do Tribunal de Justiça segundo a qual o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2000/60 não se limita a enunciar, usando uma formulação programática, simples objetivos de planeamento de gestão, tendo, ao invés, uma vez determinado o estado ecológico da massa de água em causa a cada etapa do procedimento por ela prescrito, efeitos vinculativos. Por conseguinte, esta disposição não contém apenas obrigações programáticas, mas diz também respeito a projetos concretos. Assim, sob reserva dos casos em que for concedida uma derrogação, deve ser evitada qualquer deterioração do estado de uma massa de águas, independentemente dos planos a mais longo prazo previstos pelos planos de gestão e pelos programas de medidas. A obrigação de prevenir a deterioração do estado das águas de superfície continua a ser vinculativa em cada fase de execução da referida diretiva e é aplicável a *qualquer tipo e a qualquer estado* de massa de águas de superfície para o qual tenha sido ou devesse ter sido adotado um plano de gestão. O Estado-Membro em causa é, por conseguinte, obrigado a recusar a autorização de um projeto quando este último for suscetível de deteriorar o estado da massa de águas em causa ou de comprometer a obtenção de um bom estado das massas de águas de superfície, com exceção dos casos em que se considere que o referido projeto é abrangido por uma derrogação ao abrigo do artigo 4.º, n.º 7, da mesma diretiva. Isto implica que,

no decurso do processo de aprovação de um projeto, e, portanto, antes da tomada de decisão, as autoridades nacionais competentes são obrigadas, por força do artigo 4.º da Diretiva 2000/60, a verificar se esse projeto pode acarretar efeitos negativos para a água que sejam contrários às obrigações de prevenir a deterioração e de melhorar o estado das massas de águas de superfície e subterrâneas²⁷.

53. Esta jurisprudência inscreve-se no processo clássico de proteção das massas de águas nos Estados-Membros, referido no n.º 50 das presentes conclusões, fazendo, nomeadamente, referência à «determinação do estado ecológico da massa de água» e à «adoção de um plano de gestão» como elementos prévios. Daí poderia deduzir-se que quando estes elementos não tenham sido determinados, tal como sucede no processo principal, a massa de águas em causa não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/60.

54. No mesmo sentido, o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2000/60 visa evitar a deterioração do estado de todas as «massas de águas de superfície». Ora, o artigo 2.º, n.º 10, da referida diretiva define «massa de águas de superfície» como uma massa distinta e «significativa» de águas de superfície, como por exemplo um lago, uma albufeira, um ribeiro, rio ou canal, um troço de ribeiro, rio ou canal, águas de transição ou uma faixa de águas costeiras. Assim, esta disposição poderia ser interpretada no sentido de que, nomeadamente, um lago de pequena dimensão não constitui uma parte «significativa» das águas de superfície, como defendem os Governos Irlandês, Francês e Neerlandês.

55. No entanto, por um lado, resulta da jurisprudência referida no n.º 52 das presentes conclusões que a obrigação de prevenir a deterioração do estado das massas de águas de superfície é aplicável a «todos os tipos e a todos os estados das massas de águas de superfície». Assim, além do simples respeito do processo instituído pela Diretiva 2000/60, o objetivo desta última consiste, nomeadamente, na proteção de todas as águas interiores de superfície. É este o objetivo que deve prevalecer na situação em que a massa de água em causa não tenha sido objeto de caracterização e de classificação em conformidade com o anexo II, em razão da sua reduzida superfície.

56. Por outro lado, no que respeita à expressão «parte significativa» referida no artigo 2.º, n.º 10, da Diretiva 2000/60, há que fazer referência aos trabalhos preparatórios da diretiva. Assim, na sua proposta de diretiva do Conselho que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água²⁸, apresentada em 26 de fevereiro de 1997, a Comissão definiu, no artigo 2.º, n.º 7, desta proposta, «massa de água» como «um elemento *discreto e homogéneo* de águas superficiais ou subterrâneas, como por exemplo um aquífero, lago, reservatório, secção de ribeiro, rio ou canal, estuário ou secção de águas costeiras»²⁹ tendo definido, no n.º 8 deste artigo, «massa de água significativa» da seguinte forma: «para efeitos do artigo 8.º, todas as águas destinadas à produção de água destinada ao consumo, provenientes de uma mesma fonte e que sirvam mais de 15 agregados familiares». No contexto da adoção da Diretiva 2000/60, estas definições não foram incluídas, não tendo o conceito de parte «significativa» das águas de superfície ficado definido nesta diretiva.

57. Na sequência de uma questão escrita do Tribunal de Justiça sobre os motivos que levaram o legislador da União a afastar-se do conceito inicial de «massa de águas», o Governo Irlandês afirmou que os trabalhos preparatórios corroboram a sua posição segundo a qual a intenção

²⁷ V. Acórdão de 5 de maio de 2022, *Association France Nature Environnement (Impactos temporários nas águas de superfície)* (C-525/20, EU:C:2022:350, n.ºs 24 a 26 e jurisprudência referida).

²⁸ COM(97) 49 final.

²⁹ Itálico nosso.

deste legislador era fixar um limiar mínimo utilizável na prática. Por seu turno, o Governo Neerlandês defendeu que a expressão «parte significativa» se refere a um critério espacial, concretamente, à dimensão. Quanto à Comissão, esta considerou que não há que estabelecer uma relação entre o adjetivo «significativo» e uma zona de superfície com pelo menos 0,5 km², uma vez que resulta das diferentes versões linguísticas da Diretiva 2000/60 que a delimitação de uma massa de águas como «distinta e significativa» diz antes respeito às características topológicas e não à sua dimensão enquanto tal.

58. A este respeito, verifico que esta diretiva não contém uma disposição que ligue os descritores constantes das tabelas do sistema A ao conceito de parte distinta e «significativa» das águas de superfície. Por conseguinte, uma «massa de águas de superfície» definida como uma «massa distinta e significativa de águas de superfície, como por exemplo um lago, uma albufeira, um ribeiro, rio ou canal, um troço de ribeiro, rio ou canal, águas de transição ou uma faixa de águas costeiras» pode, com a utilização da expressão «como por exemplo», ser entendida no sentido de que visa um *tipo* de elemento de água, independentemente da sua dimensão, a saber, no caso em apreço, todos os «lagos». Dito de outra forma, uma parte não «significativa» das águas de superfície poderia ser um elemento não abrangido por esta definição, como um «charco».

59. É certo que os descritores incluídos nas tabelas do sistema A indiciam que o legislador da União não pretendeu submeter os lagos de pequena dimensão à caracterização e à classificação, na aceção dos artigos 5.º e 8.º da Diretiva 2000/60. Não obstante, tal como resulta da sistemática desta diretiva, este legislador tencionou assegurar a proteção de todas as águas nos Estados-Membros. Além disso, uma vez que as águas de superfície estão naturalmente interconectadas, a qualidade de um elemento de água de superfície de pequena dimensão (não negligenciável) pode afetar a qualidade de outro elemento maior³⁰. Por conseguinte, um lago de superfície inferior a 0,5 km² deve receber proteção ao abrigo da referida diretiva.

60. Consequentemente, como observou a Comissão, quando a autoridade nacional competente recebe um pedido de aprovação de um projeto, a obrigação de evitar a deterioração aplica-se a qualquer massa de águas de superfície suscetível de ser afetada por esse projeto. Por conseguinte, e a fim de garantir o respeito desta obrigação, estas massas de águas devem ser objeto do programa de medidas mencionado no artigo 11.º da referida diretiva³¹. Nomeadamente, tal como enuncia o n.º 3, alínea e), deste artigo, este programa deve conter «medidas básicas», entre as quais medidas de controlo das captações de águas doces de superfície. No entanto, em meu entender, tal programa de medidas não parece ser suficiente para evitar todas as deteriorações do estado de uma massa de águas de pequena dimensão. Com efeito, tendo em conta a jurisprudência referida no n.º 52 das presentes conclusões, há que analisar o projeto específico em causa.

61. Assim, considero que, quando o pedido de aprovação de um projeto é apresentado, a autoridade nacional competente deve proceder à determinação *ad hoc* do estado da massa de águas em causa a fim de garantir que o referido projeto não conduz à deterioração do estado da mesma. Entendo que, procedendo a uma aplicação por analogia do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60, o Estado-Membro deve garantir a realização de uma análise das características da massa de águas em causa, de um estudo do impacto da atividade humana sobre o estado desta massa de águas, bem como de uma análise económica da utilização da água. Com efeito, está em causa estabelecer critérios de avaliação, uma vez que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, a obrigação de evitar a deterioração do estado de uma massa de águas abrange qualquer alteração

³⁰ Nas suas observações escritas, o recorrente alega que o lago faz parte de um grupo de lagos interligados cuja superfície combinada ultrapassa 50 hectares.

³¹ V., neste sentido, ponto 3.5 do documento de orientação n.º 2.

suscetível de comprometer a realização do objetivo principal desta diretiva³². Com efeito, na ausência de uma caracterização e classificação prévias, tal exame levantará certamente dificuldades de ordem prática. No entanto, para garantir a proteção das águas de superfície na União, o referido exame afigura-se necessário³³.

62. Como resulta da jurisprudência referida no n.º 52 das presentes conclusões, relativa ao artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2000/60, o Estado-Membro em causa é obrigado a recusar a autorização de um projeto quando este último for suscetível de deteriorar o estado da massa de águas em causa ou de comprometer a obtenção de um bom estado das massas de águas de superfície, com exceção dos casos em que se considere que o referido projeto é abrangido por uma derrogação ao abrigo do artigo 4.º, n.º 7, desta diretiva.

63. Por conseguinte, proponho que se responda à terceira questão que a Diretiva 2000/60 deve ser interpretada no sentido de que, no âmbito do processo de aprovação de um projeto relativo a um lago que, em razão da sua pequena superfície, não tenha sido objeto de caracterização e de classificação, as autoridades nacionais competentes devem garantir, procedendo a uma análise *ad hoc*, que este projeto não é suscetível de provocar uma deterioração do estado desta massa de águas de superfície, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), da referida diretiva.

V. Conclusão

64. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais colocadas pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda) do seguinte modo:

1) Os artigos 5.º e 8.º 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,

devem ser interpretados no sentido de que:

não impõem aos Estados-Membros a obrigação de caracterizar e de classificar todos os lagos com uma superfície inferior a 0,5 km².

2) A Diretiva 2000/60

deve ser interpretada no sentido de que:

no âmbito do processo de aprovação de um projeto relativo a um lago que, em razão da sua pequena superfície, não tenha sido objeto de caracterização e de classificação, as autoridades nacionais competentes devem garantir, procedendo a uma análise *ad hoc*, que este projeto não é suscetível de provocar uma deterioração do estado desta massa de águas de superfície, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), da referida diretiva.

³² V., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 66).

³³ Tal como referi nas minhas Conclusões no processo Association France Nature Environnement (Impactos temporários nas águas de superfície) (C-525/20, EU:C:2022:16, n.º 72), a Diretiva 2000/60 foi concebida para evitar, na medida do possível, a deterioração do estado das massas de águas e, neste sentido, tal como enuncia o considerando 25 desta diretiva, devem ser definidos objetivos ambientais para garantir o bom estado das águas de superfície e subterrâneas em todo o território da União e para evitar a deterioração do estado das águas ao nível da União, sendo que estes objetivos ambiciosos implicam necessariamente encargos para os Estados-Membros.