



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 13 de janeiro de 2022¹

Processo C-525/20

Association France Nature Environnement
contra
Premier ministre,
Ministre de la Transition écologique et solidaire

[pedido de decisão prejudicial apresentado Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2000/60/CE — Quadro de ação da União Europeia no domínio da política da água — Artigo 4.º, n.º 1, alínea a) — Objetivos ambientais relativos às águas de superfície — Obrigação dos Estados-Membros de não autorizarem um projeto suscetível de provocar uma deterioração do estado de uma massa de água — Conceito de “deterioração” do estado de uma massa de água de superfície — Modalidades de avaliação — Artigo 4.º, n.ºs 6 e 7 — Derrogações à proibição de deterioração — Requisitos — Programa ou projeto com impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo para o estado de uma massa de água»

I. Introdução

1. Como é sublinhado no primeiro considerando da Diretiva 2000/60/CE², «[a] água não é um produto comercial como outro qualquer, mas um património que deve ser protegido, defendido e tratado como tal». Com o aquecimento global³, a necessidade de assegurar na União Europeia a proteção deste bem comum reveste ainda maior importância.

2. Esta diretiva cria um quadro no qual as autoridades da União, nacionais e regionais podem desenvolver políticas integradas e coerentes no domínio da água⁴. A este respeito, um dos objetivos da referida diretiva é evitar a deterioração do estado de todas as massas de águas de superfície na União.

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).

³ V., quanto aos efeitos do aquecimento global, documentos relacionados com o sexto relatório de avaliação do grupo de peritos intergovernamental sobre a evolução do clima (GIEC), o qual estará concluído em setembro de 2022, que podem ser consultados através da seguinte ligação Internet: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

⁴ V. exposição de motivos da proposta inicial de diretiva do Conselho que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, p. 7 [COM(97) 49 final; JO 1997, C 184, p. 20].

3. No processo principal, o Premier ministre (Primeiro-Ministro) da República Francesa adotou um decreto nos termos do qual, para apreciar a compatibilidade dos programas e das decisões administrativas com o objetivo de prevenção da deterioração da qualidade das águas, «não serão tidos em conta os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo». A associação France Nature Environnement interpôs um recurso contencioso de anulação no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), alegando que esta disposição não é conforme com a Diretiva 2000/60, que proíbe qualquer deterioração, ainda que temporária, do estado das massas de águas de superfície.

4. O Tribunal de Justiça é, assim, chamado a examinar se o artigo 4.º, n.º 1, desta diretiva permite às autoridades nacionais competentes não tomarem em conta, no decurso do processo de autorização de um programa ou projeto particular, os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo para o estado de uma massa de águas de superfície e, se for caso disso, as condições em que se podem aplicar as derrogações à proibição de deterioração de uma massa de água previstas nos n.ºs 6 e 7 deste artigo 4.º.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

5. Nos termos dos considerandos 1, 25 e 33 da Diretiva 2000/60:

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

[...]

(25) Devem-se estabelecer definições comuns do estado das águas em termos de qualidade e, quando pertinente para efeitos de proteção ambiental, de quantidade. Devem-se definir objetivos ambientais para garantir o bom estado das águas de superfície e subterrâneas em todo o território da Comunidade e para evitar a deterioração do estado das águas.

[...]

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

6. O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objeto», enuncia:

«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;

[...]»

7. O artigo 2.º da referida diretiva, sob 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.

[...]

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.

[...]»

8. O artigo 4.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Objetivos ambientais», dispõe:

«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;

[...]

6. A deterioração temporária do estado das massas de água não será considerada uma violação dos requisitos da presente diretiva se resultar de circunstâncias imprevistas ou excecionais, de causas naturais ou de força maior que sejam excecionais ou não pudessem razoavelmente ter sido previstas, particularmente inundações extremas e secas prolongadas, ou de circunstâncias devidas a acidentes que não pudessem razoavelmente ter sido previstos, desde que se verifiquem todas as seguintes condições:

a) Sejam tomadas todas as medidas para evitar uma maior deterioração do estado das águas e para não comprometer o cumprimento dos objetivos da presente diretiva noutras massas de água não afetadas por essas circunstâncias;

b) Se encontrem indicadas no plano de gestão de bacia hidrográfica as condições em que podem ser declaradas as referidas circunstâncias imprevistas ou excecionais, incluindo a adoção dos indicadores apropriados;

c) As medidas a tomar nessas circunstâncias excecionais estejam incluídas no programa de medidas e não comprometam a recuperação da qualidade da massa de água quando essas circunstâncias deixarem de se verificar;

- d) Os efeitos das circunstâncias excepcionais ou que não poderiam razoavelmente ter sido previstas sejam analisados anualmente e, sob reserva dos motivos previstos na alínea a) do n.º 4, sejam tomadas todas as medidas para restabelecer a massa de água no estado em que se encontrava antes de sofrer os efeitos dessas circunstâncias, tão cedo quanto for razoavelmente viável; e
- e) Seja incluída na atualização seguinte do plano de gestão de bacia hidrográfica uma breve descrição dos efeitos dessas circunstâncias e das medidas tomadas ou a tomar nos termos das alíneas a) e d).

7. Não se considerará que os Estados-Membros tenham violado o disposto na presente diretiva quando:

- o facto de não se restabelecer o bom estado das águas subterrâneas, o bom estado ecológico ou, quando aplicável, o bom potencial ecológico, ou de não se conseguir evitar a deterioração do estado de uma massa de águas de superfície ou subterrâneas, resultar de alterações recentes das características físicas de uma massa de águas de superfície ou de alterações do nível de massas de águas subterrâneas, ou
- o facto de não se evitar a deterioração do estado de uma massa de água de excelente para bom resultar de novas atividades humanas de desenvolvimento sustentável,

e se encontrarem preenchidas todas as seguintes condições:

- a) Sejam tomadas todas as medidas exequíveis para mitigar o impacto negativo sobre o estado da massa de água;
- b) As razões que explicam as alterações estejam especificamente definidas e justificadas no plano de gestão de bacia hidrográfica exigido nos termos do artigo 13.º e os objetivos sejam revistos de seis em seis anos;
- c) As razões de tais modificações ou alterações sejam de superior interesse público e/ou os benefícios para o ambiente e para a sociedade decorrentes da realização dos objetivos definidos no n.º 1 sejam superados pelos benefícios das novas modificações ou alterações para a saúde humana, para a manutenção da segurança humana ou para o desenvolvimento sustentável; e
- d) Os objetivos benéficos decorrentes dessas modificações ou alterações da massa de água não possam, por motivos de exequibilidade técnica ou de custos desproporcionados, ser alcançados por outros meios que constituam uma opção ambiental significativamente melhor.

[...]»

9. O artigo 8.º da Diretiva 2000/60, sob a epígrafe «Monitorização do estado das águas de superfície e subterrâneas e das zonas protegidas», tem a seguinte redação:

«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,

[...]

2. Esses programas deverão estar operacionais o mais tardar seis anos a contar da data de entrada em vigor da presente diretiva, salvo disposição em contrário da legislação pertinente. A monitorização deve preencher os requisitos do anexo V.

[...]»

10. Os pontos 1.3, 1.3.1 e 1.3.4 do anexo V desta diretiva preveem:

«1.3. Monitorização do estado ecológico e químico das águas de superfície

A rede de monitorização das águas de superfície será estabelecida segundo os requisitos do artigo 8.º. Esta rede será concebida de modo a proporcionar uma panorâmica coerente e completa do estado ecológico e químico em cada bacia hidrográfica, e permitirá classificar as massas de água em cinco classes, de acordo com as definições normativas enunciadas no ponto 1.2. Os Estados-Membros fornecerão um ou mais mapas que mostrem a rede de monitorização das águas de superfície no plano de gestão de bacia hidrográfica.

[...]

1.3.1. Conceção da monitorização de vigilância

[...]

Seleção dos pontos de monitorização

A monitorização de vigilância será efetuada num número de massas de águas de superfície suficiente para fornecer uma avaliação do estado da globalidade das águas de superfície em cada local de captação ou subcaptação da região hidrográfica. Ao selecionar essas massas de água, os Estados-Membros garantirão que, quando adequado, a monitorização seja realizada:

- em pontos em que o caudal seja significativo tendo em conta a globalidade da região hidrográfica, incluindo em pontos de grandes rios, nos casos em que a área de drenagem seja superior a 2 500 km²,
- em pontos em que o volume de água presente seja significativo tendo em conta a região hidrográfica, incluindo em lagos e albufeiras de grandes dimensões, em massas de água significativas que atravessem a fronteira de um Estado-Membro,
- em locais identificados na Decisão 77/795/CEE ^[5] relativa à troca de informações, e
- em quaisquer outros locais que sejam necessários para avaliar a carga poluente transferida através das fronteiras dos Estados-Membros e subsequentemente transferida para o ambiente marinho.

[...]

1.3.4. Frequência da monitorização

Durante o período de monitorização de vigilância, aplicar-se-ão, para a monitorização dos parâmetros indicativos dos elementos de qualidade físico-química, as frequências previstas no quadro seguinte, a não ser que os conhecimentos técnicos e o parecer dos peritos justifiquem intervalos maiores. Para os elementos de qualidade biológica ou hidromorfológica, a monitorização será efetuada pelo menos uma vez durante o período de monitorização de vigilância.

Para a monitorização operacional: a frequência de monitorização necessária para cada parâmetro será determinada pelos Estados-Membros de modo a fornecer dados suficientes para uma avaliação fiável do estado do elemento de qualidade pertinente. A título de orientação, a monitorização deverá realizar-se a intervalos não superiores aos indicados no quadro abaixo, a não ser que os conhecimentos técnicos e o parecer dos peritos justifiquem intervalos maiores.

As frequências serão escolhidas de modo a que se atinja um nível de fiabilidade e precisão aceitável. O plano de gestão de bacia hidrográfica deverá conter estimativas da fiabilidade e precisão alcançadas pelo sistema de monitorização.

Serão selecionadas frequências de monitorização que tenham em conta a variabilidade dos parâmetros resultante tanto das condições naturais como das condições antropogénicas. Os momentos para a realização da monitorização serão selecionados de modo a minimizar o impacto das variações sazonais nos resultados, garantindo assim que estes reflitam as alterações registadas na massa de água, em resultado de pressões antropogénicas. Para atingir este objetivo, será, quando necessário, realizada monitorização suplementar em estações diferentes do mesmo ano.

⁵ Decisão do Conselho, de 12 de dezembro de 1977, que institui um procedimento comum de troca de informações relativas às águas doces de superfície na Comunidade (JO 1977, L 334, p. 29; EE 15 F2 p 84).

Elemento de qualidade	Rios	Lagos	Águas de transição	Águas costeiras
Biológica				
Fitoplâncton	6 meses	6 meses	6 meses	6 meses
Outra flora aquática	3 anos	3 anos	3 anos	3 anos
Macroinvertebrados	3 anos	3 anos	3 anos	3 anos
Peixes	3 anos	3 anos	3 anos	
Hidromorfológica				
Continuidade	6 anos			
Hidrologia	contínua	1 mês		
Morfologia	6 anos	6 anos	6 anos	6 anos
Físico-química				
Condições térmicas	3 meses	3 meses	3 meses	3 meses
Oxigenação	3 meses	3 meses	3 meses	3 meses
Salinidade	3 meses	3 meses	3 meses	
Estado em nutrientes	3 meses	3 meses	3 meses	3 meses
Estado de acidificação	3 meses	3 meses		
Outros poluentes	3 meses	3 meses	3 meses	3 meses
Substâncias prioritárias	1 mês	1 mês	1 mês	1 mês

[...]»

11. O ponto 2.4 do anexo V da referida diretiva tem por objeto a monitorização do estado químico das águas subterrâneas e prevê, nomeadamente, no ponto 2.4.1, que «[a rede de monitorização] será concebida de modo a proporcionar uma panorâmica coerente e completa do estado químico das águas subterrâneas em cada bacia hidrográfica, bem como a permitir detetar a presença de tendências a longo prazo, antropogenicamente induzidas, para o aumento das concentrações de poluentes».

B. Direito francês

12. O artigo L. 212-1 do code de l'environnement (Código do Ambiente), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, enuncia:

«I. — A autoridade administrativa delimita as bacias ou agrupamentos de bacias, determinando, se for caso disso, as massas de águas subterrâneas e as águas marítimas interiores e territoriais que lhes estão associadas.

[...]

III. — Cada bacia ou agrupamento de bacias hidrográficas é dotado de um ou mais planos diretores de ordenamento e de gestão das águas que fixam os objetivos a que se refere o ponto IV do presente artigo e as orientações que permitam cumprir os princípios previstos nos artigos L. 211-1 e L. 430-1. [...]

IV. — Os objetivos de qualidade e de quantidade das águas fixados pelos planos diretores de ordenamento e de gestão das águas correspondem:

1.º Para as águas de superfície, com exceção das massas de água artificiais ou fortemente modificadas pelas atividades humanas, a bom estado ecológico e químico;

[...]

4.º À prevenção da deterioração da qualidade das águas;

[...]

VII. — Alterações das características físicas das águas ou o exercício de novas atividades humanas podem justificar, nas condições definidas pelo decreto previsto no ponto XIII, derrogações fundamentadas ao cumprimento dos objetivos mencionados nos n.ºs 1.º a 4.º do ponto IV e no ponto VI.

[...]

XI. — Os programas e as decisões administrativas no domínio da água devem ser compatíveis ou tornados compatíveis com as disposições dos planos diretores de ordenamento e de gestão das águas.

[...]

XIII. — Um decreto do Conseil d'État estabelece as modalidades de aplicação do presente artigo.»

13. O artigo R. 212-13 do Código do Ambiente, conforme alterado pelo Decreto n.º 2018-847⁶, dispõe:

«Para efeitos de aplicação do n.º 4 do ponto IV do artigo L. 212-1, a prevenção da deterioração da qualidade das águas consiste em assegurar que:

- no que respeita ao estado ecológico e ao potencial ecológico das águas de superfície, nenhum dos elementos de qualidade que caracterizam esse estado ou esse potencial se encontre num estado correspondente a uma classe inferior à que o caracterizava anteriormente;
- no que respeita ao estado químico das águas de superfície, as concentrações de poluentes não ultrapassem as normas de qualidade ambiental quando não as ultrapassavam anteriormente;

⁶ Décret du 4 octobre 2018 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Decreto de 4 de outubro de 2018 relativo aos planos diretores de ordenamento e de gestão das águas e aos planos de ordenamento e de gestão das águas) (JORF n.º 231, de 6 de outubro de 2018, texto n.º 11).

[...]

Para apreciar a compatibilidade dos programas e decisões administrativas mencionadas no ponto XI do artigo L. 212-1 com o objetivo de prevenção da deterioração da qualidade das águas referido no n.º 4 do ponto IV do mesmo artigo, serão tidas em conta as medidas de prevenção e de redução e não serão tidos em conta os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo.»

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

14. Por petição e outro articulado, registados, respetivamente, em 1 de abril de 2019 e 22 de setembro de 2020, a associação France Nature Environnement interpôs no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) um recurso contencioso contra o Premier ministre (Primeiro-Ministro) e a Ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministra da Transição Ecológica e Solidária) em que se pedia a anulação do Decreto n.º 2018-847, na medida em que prevê o aditamento ao artigo R. 212-13 do Código do Ambiente de um último parágrafo, nos termos do qual, para apreciar a compatibilidade dos programas e das decisões administrativas adotados no domínio da qualidade da água, «não serão tidos em conta os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo» (a seguir «disposição controvertida»), bem como da decisão tácita decorrente do indeferimento, por parte do Primeiro-Ministro, do seu pedido de revogação da referida disposição.

15. Em apoio do seu recurso, esta associação alegou que a disposição controvertida viola a Diretiva 2000/60, nomeadamente o seu artigo 4.º, n.º 1, que proíbe qualquer deterioração, seja ela temporária ou a longo prazo, do estado das massas de água.

16. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que, no seu Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433)⁷, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i) a iii), da Diretiva 2000/60 deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros são obrigados — sob reserva de concessão de uma derrogação — a recusar a aprovação de um projeto concreto quando este seja suscetível de provocar uma deterioração do estado de uma massa de águas de superfície ou quando comprometa a obtenção de um bom estado das águas de superfície ou de um bom potencial ecológico e de um bom estado químico das águas de superfície na data prevista por esta diretiva.

17. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, resulta da Diretiva 2000/60 que os Estados-Membros devem recusar a autorização de um projeto particular quando este, nomeadamente, seja suscetível de provocar uma deterioração do estado de uma massa de águas de superfície, sob reserva dos dois casos de derrogações que esta diretiva prevê nos n.ºs 6 e 7 do seu artigo 4.º.

18. No referido órgão jurisdicional, a Ministra da Transição Ecológica e Solidária sustentou que a disposição controvertida não é abrangida pela derrogação prevista no n.º 6 do artigo 4.º da Diretiva 2000/60, que deve resultar de circunstâncias devidas a causas naturais ou de força maior, mas pela visada pelo n.º 7 deste artigo, que exclui do âmbito das infrações a esta diretiva as deteriorações do

⁷ Para um comentário deste acórdão, v. Clément, M., *Droit européen de l'environnement*, Bruylant, Bruxelas, 2021, p. 456 a 463. V., igualmente, Paloniitty, T., «The Weser Case: Case C-461/13 Bund v Germany», *Journal of Environmental Law*, 2016, vol. 28, n.º 1, p. 151 a 158.

estado de uma massa de água resultante de novas atividades de desenvolvimento humano sustentável, desde que se encontrem cumulativamente preenchidas as quatro condições mencionadas nesse número. A este respeito, a referida ministra apresentou um documento elaborado pelas administrações pertinentes dos Estados-Membros e pela Comissão Europeia, durante o mês de dezembro de 2017, nos termos do qual, quando essas atividades apenas tenham um impacto temporário de curta duração e sem consequências a longo prazo para o estado de uma massa de água, podem ser objeto de uma autorização sem que esta esteja subordinada ao respeito das condições mencionadas no artigo 4.º, n.º 7, da referida diretiva.

19. Foi nestas circunstâncias que o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Deve o artigo 4.º da Diretiva [2000/60] ser interpretado no sentido de que permite aos Estados-Membros, ao autorizarem um programa ou um projeto, não ter em conta os seus impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo para o estado das águas de superfície?
- 2) Em caso de resposta afirmativa, que condições devem estes programas e projetos preencher para efeitos do artigo 4.º da diretiva, em especial, dos seus n.ºs 6 e 7?»

20. Foram apresentadas observações escritas pela associação France Nature Environnement, pelos Governos francês, checo e neerlandês, bem como pela Comissão. A associação France Nature Environnement, os Governos francês e neerlandês, bem como a Comissão, apresentaram igualmente observações orais na audiência de alegações realizada em 28 de outubro de 2021.

IV. Análise

21. Com as suas duas questões, que devem ser examinadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º da Diretiva 2000/60 deve ser interpretado no sentido de que permite aos Estados-Membros, quando apreciam a compatibilidade de um programa ou de um projeto particular com o objetivo de prevenir a deterioração da qualidade das águas, não tomarem em consideração os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo para o estado de uma massa de águas de superfície e, se for caso disso, as condições que esse programa ou projeto devem preencher para serem autorizados à luz dos n.ºs 6 e 7 desse artigo 4.º

22. A este respeito, há que recordar que a Diretiva 2000/60 é uma diretiva-quadro adotada com fundamento no artigo 175.º, n.º 1, CE (atual artigo 192.º, n.º 1, TFUE). A mesma diretiva estabelece princípios comuns e um quadro global de ação para a proteção das águas e assegura a coordenação, a integração assim como, a mais longo prazo, o desenvolvimento dos princípios gerais e das estruturas que permitam a proteção e uma utilização ecologicamente viável da água na União. Os princípios comuns e o quadro global de ação por ela estabelecidos devem ser posteriormente desenvolvidos pelos Estados-Membros através da adoção de uma série de medidas particulares em conformidade com os prazos previstos por esta diretiva. Esta última não tem, porém, por objetivo a harmonização completa da legislação dos Estados-Membros no domínio da água⁸.

⁸ Acórdão de 24 de junho de 2021, Comissão/Espanha (Deterioração do espaço natural de Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, n.º 35 e jurisprudência referida).

23. Segundo o artigo 1.º, alínea a), da referida diretiva, esta tem por objetivo estabelecer um enquadramento para a proteção das águas de superfície interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas 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.

24. A título preliminar, saliento que, na sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio se refere ao estado das «águas de superfície». Por conseguinte, a análise que se segue incidirá sobre as «águas de superfície», conforme definidas no artigo 2.º, ponto 1, da Diretiva 2000/60.

25. A este respeito, o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), desta diretiva enuncia que, 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 deste artigo e sem prejuízo do disposto no n.º 8 do referido artigo.

26. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2000/60 não se limita a enunciar, através de uma formulação programática, simples objetivos de planeamento de gestão, mas tem efeitos vinculativos para os Estados-Membros, impondo-lhes a obrigação de prevenir a deterioração do estado das massas de água, uma vez determinado o estado ecológico da massa de águas em causa em cada etapa do processo descrito pela mesma diretiva⁹.

27. Por outras palavras, o artigo 4.º da referida diretiva não contém apenas obrigações de planeamento a mais longo prazo previstas por planos de gestão e programas de medidas, mas diz também respeito a *projetos concretos* aos quais se aplica igualmente a proibição de deterioração do estado das massas de água¹⁰. Um Estado-Membro está, por conseguinte, obrigado a recusar a aprovação de um projeto quando este último for suscetível de deteriorar o estado da massa de água em causa ou de comprometer a obtenção de um «bom estado» das massas de água de superfície ou subterrâneas, sem prejuízo das derrogações igualmente previstas neste artigo 4.º¹¹.

28. Por conseguinte, 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 água de superfície e subterrâneas. Esta disposição opõe-se, por conseguinte, a que esse controlo só seja efetuado após esse momento¹².

⁹ Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, n.º 32 e jurisprudência referida).

¹⁰ V., por exemplo, Acórdãos de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), que tinha por objeto a ampliação de uma via navegável; de 11 de setembro de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e o. (C-43/10, EU:C:2012:560), que tinha por objeto o desvio do curso de um rio e de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), que era relativo à construção de um troço de autoestrada.

¹¹ Acórdão de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.º 74 e jurisprudência referida). As derrogações à proibição de deterioração do estado de uma massa de água são previstas nos n.ºs 6 e 7 do referido artigo 4.º.

¹² Acórdão de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.º 76).

29. O conceito de «deterioração do estado» de uma massa de águas de superfície não é definido nesta diretiva¹³. Todavia, o Tribunal de Justiça forneceu esclarecimentos importantes no que respeita aos critérios que permitem concluir pela existência de uma deterioração do estado de uma massa de água. O Tribunal de Justiça salientou, assim, que decorre da economia do artigo 4.º da referida diretiva, nomeadamente dos n.ºs 6 e 7 deste artigo, que *as deteriorações do estado de uma massa de água, ainda que transitórias, só são admitidas em condições muito rigorosas*. Daqui decorre que o limite a partir do qual se verifica a violação da obrigação de prevenir a deterioração do estado de uma massa de água *deve ser o mais baixo possível*¹⁴.

30. A este respeito, o conceito de «deterioração do estado» de uma massa de água de superfície, que figura no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), da Diretiva 2000/60, deve ser interpretado no sentido de que há deterioração a partir do momento em que o estado de, pelo menos, um dos elementos de qualidade, na aceção do anexo V desta diretiva¹⁵, se degrada uma classe, mesmo que essa degradação não se traduza numa degradação da classificação da massa de água de superfície no seu conjunto. No entanto, se o elemento de qualidade em causa já figurar na classe mais baixa, qualquer degradação deste elemento constitui uma «deterioração do estado» de uma massa de água de superfície, na aceção desta disposição¹⁶.

31. O Tribunal de Justiça precisou que, sob reserva da concessão de uma derrogação, deve ser evitada *qualquer deterioração* do estado de uma massa de águas, *independentemente* dos planos a mais longo termo previstos pelos planos de gestão e pelos programas de medidas, e que a obrigação de prevenir a deterioração do estado das águas de superfície continua a ser vinculativa em cada fase de execução da Diretiva 2000/60 e *é aplicável a qualquer tipo e estado de massa de águas de superfície* para o qual tenha sido ou devia ter sido adotado um plano de gestão¹⁷. Além disso, há que interpretar o conceito de «deterioração do estado» das águas por referência tanto a um elemento de qualidade como a uma substância. Assim, a obrigação de prevenir a deterioração do estado de uma massa de água mantém todo o seu efeito útil, desde que abranja *qualquer alteração* suscetível de comprometer a realização do objetivo principal desta diretiva¹⁸.

32. Resulta, assim, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, por um lado, nos termos da referida diretiva, as autoridades nacionais competentes são obrigadas, no decurso do processo de autorização de um programa ou projeto particular, a verificar se o mesmo pode implicar uma deterioração do estado das massas de águas de superfície em causa. Por outro lado, todas as deteriorações do estado de uma massa de água, tal como foram determinadas pelo Tribunal de Justiça, são visadas, incluindo as que têm caráter transitório.

33. É certo que a interpretação do conceito de «deterioração» do estado de uma massa de água adotada, nomeadamente, pelo Tribunal de Justiça, em formação de Grande Secção, no Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), pode parecer exigente para os Estados-Membros, que só podem autorizar um programa ou um projeto em condições estritas, incluindo no caso de a deterioração ser suscetível de ser de curta

¹³ Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 53).

¹⁴ Acórdão de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.º 101 e jurisprudência referida).

¹⁵ Estes elementos de qualidade são de natureza biológica, hidromorfológica ou físico-química.

¹⁶ Acórdão de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.º 92 e jurisprudência referida).

¹⁷ 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 50).

¹⁸ Acórdão de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.º 100 e jurisprudência referida).

duração¹⁹. Todavia, como o Tribunal de Justiça declarou no referido acórdão, tal interpretação resulta dos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2000/60 e do contexto desta disposição²⁰.

34. No caso em apreço, a disposição controvertida enuncia que, para apreciar a compatibilidade dos programas e das decisões administrativas no domínio da água com o objetivo de prevenção da deterioração da qualidade das águas, «não serão tidos em conta os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo»²¹.

35. Tais impactos são suscetíveis de revestir diferentes formas mas, à luz da Diretiva 2000/60, o critério de referência é a existência ou não de uma deterioração do estado da massa de água em causa.

36. Resulta da disposição controvertida que a não tomada em consideração dos impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo ocorre na *fase do processo de autorização* de um programa ou de um projeto. Esta disposição assenta na ideia de que esses impactos são suscetíveis de ter efeitos *não significativos*²² no estado da massa de águas de superfície em causa. No entanto, não me parece que o sentido a dar à referida disposição seja evidente.

37. Segundo uma primeira interpretação possível da disposição controvertida, as autoridades nacionais competentes consideram, à primeira vista e sem verificação efetiva, que certos programas ou projetos, tendo em conta as suas características, não implicarão uma deterioração do estado da massa de águas de superfície em causa. Neste sentido, esta disposição conteria uma petição de princípio segundo a qual, por hipótese, não existem, para esses programas ou projetos, consequências negativas para o estado dessa massa de água. A este respeito, como a associação France Nature Environnement salientou na audiência, a referida disposição não estabelece como condição uma análise dos efeitos de um programa ou de um projeto sobre pelo menos um dos elementos de qualidade, referidos no anexo V da Diretiva 2000/60, que determinam a classificação da massa de água em causa. Se esta interpretação for a seguida pelas autoridades nacionais competentes, parece-me problemática do ponto de vista conceptual. Com efeito, como se poderá determinar, sem uma verificação efetiva, que os efeitos de um programa ou projeto não serão significativos para o estado de uma massa de água?

38. Por conseguinte, tal interpretação não seria conforme com a Diretiva 2000/60²³. Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os Estados-Membros, no decurso do processo de autorização de um projeto, são obrigados, por força do artigo 4.º desta diretiva, a *verificar* se esse projeto pode implicar uma deterioração do estado de uma massa de água, *ainda*

¹⁹ V. van Rijswijk, H.F.M.W, e Backes, C. W., «Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards?», *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2015, vol. 12, n.º 3 e 4, p. 363 a 377, em especial p. 375, segundo os quais as obrigações que decorrem deste acórdão são mais constringentes do que o que muitos Estados-Membros aguardavam ou esperavam.

²⁰ V. Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 54).

²¹ Em linguagem corrente, «temporário» significa «que dura ou deve durar apenas um tempo limitado». V. Le Petit Robert, *Dictionnaire de la langue française*, 2011.

²² Retomando a terminologia utilizada na Diretiva 92/43/CEE 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) (artigo 6.º, n.º 2).

²³ No mesmo sentido, a Comissão salientou, nas suas observações escritas, que uma regulamentação nacional que excluísse *de forma geral e indiferenciada* os «impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo» da avaliação prévia que uma autoridade competente deve efetuar no que respeita a um projeto suscetível de ter efeitos sobre o estado da água não seria compatível com a jurisprudência do Tribunal de Justiça e que tal regulamentação se assemelharia a uma *derrogação não prevista* pela Diretiva 2000/60.

*que transitória*²⁴. Consequentemente, qualquer programa e qualquer projeto deve ser objeto de uma avaliação *efetiva* dos efeitos que são suscetíveis de produzir no estado da massa de águas em causa.

39. Nas suas observações escritas, o Governo francês não indica explicitamente a interpretação dada à disposição controvertida. Este Governo salienta, com efeito, que, «no entanto», em aplicação da regulamentação nacional, o conjunto dos efeitos na água que um projeto particular apresenta, quer se trate dos seus impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo quer dos riscos de deterioração do estado das massas de água, deve ser analisado de forma pormenorizada nos estudos juntos ao processo do pedido de autorização do projeto em causa. Além disso, qualquer projeto é acompanhado de medidas destinadas a limitar os seus impactos, nomeadamente sobre o estado das massas de água, desde a sua conceção até à sua realização.

40. No entanto, não é claro, se a disposição controvertida impõe, em si mesma, essa análise ou se, pelo contrário, esta disposição dispensa as autoridades nacionais de tal análise, resultando a mesma de outras disposições do direito nacional. Ora, uma vez que o Tribunal de Justiça é questionado sobre a conformidade da disposição controvertida com a Diretiva 2000/60, é importante conhecer o sentido exato dessa disposição.

41. A este respeito, em conformidade com jurisprudência constante, o órgão jurisdicional de reenvio tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos do litígio que lhe foi submetido assim como para interpretar e aplicar o direito nacional²⁵. Por conseguinte, incumbe a esse órgão jurisdicional verificar qual é a interpretação da disposição controvertida que é seguida pelas autoridades nacionais competentes. Na hipótese de esta interpretação consistir em não proceder, no âmbito do processo de autorização, a uma verificação efetiva dos efeitos de um programa ou de um projeto sobre o estado da massa de água em causa, com fundamento porque se supõe que esses efeitos não são significativos, considero, como já foi referido, que tal interpretação não é conforme com o artigo 4.º da Diretiva 2000/60.

42. Em contrapartida, no caso de ser aplicada a segunda interpretação possível da disposição controvertida, a saber, a de que esta implica que, no decurso do processo de autorização, se proceda a uma verificação efetiva dos efeitos de um programa ou de um projeto sobre o estado da massa de águas de superfície em causa, há que aprofundar a análise.

43. A dificuldade desta verificação resulta do facto de assentar numa *avaliação prévia* dos efeitos do programa ou do projeto em causa sobre o estado da massa de águas de superfície, inerentemente difíceis de determinar, tanto mais que uma massa de água é um sistema dinâmico, cujo estado pode evoluir no tempo, mesmo sem intervenção humana. Esta dificuldade que se apresenta, por definição, relativamente a qualquer estudo de impacto ambiental, implica que a referida verificação se baseie em modelos científicos previamente estabelecidos.

44. Por conseguinte, como a Comissão salientou nas suas observações escritas, deve revestir a forma de um exame pormenorizado e fundamentado, baseado em cálculos, em técnicas de modelizações ou em estimativas que permitam ter uma visão suficientemente precisa dos efeitos do programa ou do projeto, no tempo e no espaço, sobre o estado da massa de águas de superfície em causa, tendo em conta as características e o estado desta antes da execução desse

²⁴ V. n.º 29 das presentes conclusões.

²⁵ Acórdão de 28 de outubro de 2021, X-Beteiligungsgesellschaft mbH (IVA — Pagamentos sucessivos) (C-324/20, EU:C:2021:880, n.º 31 e jurisprudência referida).

programa ou desse projeto²⁶. A mesma verificação deverá tomar em conta quaisquer outras circunstâncias pertinentes, como a existência de eventuais efeitos cumulativos de vários programas ou projetos ou a existência de várias massas de águas de superfície que seriam afetadas, a fim de cumprir os objetivos ambientais definidos no artigo 4.º da Diretiva 2000/60.

45. No caso de, no fim do seu exame, as autoridades nacionais competentes chegarem à conclusão de que o programa ou projeto em causa só é suscetível de ter efeitos *não significativos e reversíveis* sobre o estado da massa de águas de superfície e que, por essa razão, não se verificará uma «deterioração», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), da Diretiva 2000/60, esse programa e esse projeto podem ser autorizados à luz desta diretiva.

46. Em contrapartida, se o exame efetuado pelas autoridades nacionais competentes as levar a considerar que o programa ou o projeto examinado pode conduzir a uma «deterioração» do estado da massa de águas de superfície em causa, haverá então que aplicar as derrogações previstas no artigo 4.º da Diretiva 2000/60²⁷.

47. Como determinar se uma «deterioração» do estado de uma massa de águas, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), desta diretiva, é suscetível de ocorrer à luz dos impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo, previstos na disposição controvertida?²⁸

48. Nas suas observações escritas, a Comissão sustenta que, para apreciar o que constitui um impacto temporário de curta duração que não conduz a uma «deterioração», na aceção desta disposição, as frequências de monitorização indicadas no quadro que figura no ponto 1.3.4 do anexo V da Diretiva 2000/60, para o qual remete o artigo 8.º desta diretiva, podem servir de referência para as autoridades nacionais competentes chamadas a autorizar um projeto concreto. Assim, estas autoridades poderiam considerar que uma deterioração pontual que tenha esgotado todos os seus efeitos, ou seja, após a qual o elemento de qualidade afetado teria regressado ao seu estado anterior num intervalo inferior a essas frequências, poderia não constituir uma «deterioração», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), da referida diretiva.

49. Esta argumentação não me convence. Com efeito, por um lado, a Diretiva 2000/60 não estabelece nenhuma distinção consoante uma «deterioração» seja de curta ou de longa duração. Pelo contrário, o artigo 4.º, n.º 6, desta diretiva menciona a deterioração «temporária» do estado das massas de água, o que significa que este tipo de deterioração é igualmente visado pela referida diretiva. Assim, o Tribunal de Justiça fez referência às deteriorações ainda que *transitórias*²⁹, ou seja, passageiras. Por outras palavras, as deteriorações *temporárias* são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), da mesma diretiva.

50. Por outro lado, do ponto de vista prático, o ponto 1.3.4 do anexo V da Diretiva 2000/60 enuncia que, durante o período de monitorização de vigilância, aplicar-se-ão, para a monitorização dos parâmetros indicativos dos elementos de qualidade físico-química, diferentes

²⁶ A este respeito, o ponto 1.3 do anexo II da Diretiva 2000/60 tem por objeto o estabelecimento de condições de referência específicas para os tipos de massas de águas de superfície.

²⁷ Nas suas Conclusões no processo Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, n.º 79), o advogado-geral N. Jääskinen adotou uma interpretação no mesmo sentido quando sublinhou que, *salvo no caso de se tratar de projetos que não tenham praticamente nenhum impacto sobre o estado das massas de água* e, portanto, sobre a gestão de uma região hidrográfica, os projetos são abrangidos pela proibição geral de deterioração do estado das massas de água, podendo, todavia, ser aprovados em aplicação do sistema das derrogações previstas no artigo 4.º da Diretiva 2000/60.

²⁸ O Governo francês indicou, na audiência, que o direito francês não contém elementos que permitam precisar o alcance das expressões «temporários», «de curta duração» e «de longa duração» que figuram nesta disposição e que estas expressões também não são definidas em textos sem valor juridicamente vinculativo, como as instruções da administração ou os guias pertinentes na matéria.

²⁹ V. jurisprudência referida no n.º 29 das presentes conclusões.

frequências. Algumas são de um mês, como no caso das substâncias prioritárias, outras são de três anos, por exemplo, no caso dos macroinvertebrados e dos peixes, e outras ainda chegam aos seis anos, a saber, no que respeita à «continuidade» e à «morfologia». Quanto a estes dois últimos elementos de qualidade, o critério temporal a tomar em conta para determinar se ocorrerá uma deterioração seria, portanto, de seis anos³⁰. Não vejo como se poderia qualificar tal deterioração de «temporária de curta duração».

51. Por outras palavras, a referência às frequências de monitorização mencionadas no ponto 1.3.4 do anexo V da Diretiva 2000/60 não me parece ser um critério pertinente para avaliar uma deterioração do estado de uma massa de águas de superfície, quando, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o limiar para além do qual se verifica uma violação da obrigação de prevenir a deterioração do estado de uma massa de águas *deve ser o mais baixo possível* e que esta obrigação abrange *qualquer alteração* suscetível de comprometer a realização do objetivo principal desta diretiva³¹.

52. Em qualquer caso, não resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a regulamentação francesa pertinente faça referência às frequências de monitorização previstas no anexo V da referida diretiva.

53. Por outro lado, o Governo neerlandês sustenta que, em aplicação da mesma diretiva, antes de mais, o ciclo, a frequência e os pontos de monitorização são escolhidos de modo a que os dados de medida forneçam uma imagem representativa e fiável do estado de um elemento de qualidade ou de uma substância em toda a massa de águas de superfície. Seguidamente, os dados obtidos em cada ponto de monitorização são convertidos num valor único, que é agregado tanto no plano espacial como no plano temporal. Por último, um elemento de qualidade ou uma substância numa massa de água é classificado através de uma avaliação do valor calculado e agregado desse elemento de qualidade ou dessa substância à luz das normas de classificação previstas pela Diretiva 2000/60.

54. A este respeito, observo que o Tribunal de Justiça declarou que resulta do papel e da importância de cada local de monitorização no sistema de monitorização da qualidade das águas subterrâneas estabelecido pela Diretiva 2000/60, nomeadamente no ponto 2.4 do anexo V da mesma, que a inobservância de uma componente de qualidade num único ponto de monitorização basta para que se verifique a existência de uma deterioração do estado de uma massa de água subterrânea, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, desta diretiva. Com efeito, em conformidade com o ponto 2.4 do anexo V da referida diretiva, a localização dos pontos de monitorização deve fornecer uma *panorâmica coerente e global* do estado químico das águas subterrâneas de cada região hidrográfica. Para este efeito, estão previstos nesta disposição diferentes critérios para a seleção dos pontos de monitorização que, como confirma o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2006/118/CE³², devem fornecer dados de monitorização representativos. Assim, a inobservância de um elemento de qualidade num único ponto de monitorização indica a existência, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), da Diretiva 2000/60, de uma deterioração do estado químico de, pelo menos, uma parte significativa de uma massa de água subterrânea³³.

³⁰ No caso em apreço, no âmbito da avaliação prévia dos efeitos do programa ou do projeto em causa, a questão não diz respeito ao *resultado concreto* das monitorizações que devem ser efetuadas no que respeita aos elementos de qualidade físico-química, mas à *duração potencial* desses efeitos no estado da massa de água em causa.

³¹ V. jurisprudência referida nos n.ºs 29 e 31 das presentes conclusões.

³² 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).

³³ Acórdão de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.ºs 113 a 115).

55. A Comissão indicou, na audiência, que, à luz desta jurisprudência do Tribunal de Justiça, não vê de que modo uma alteração de curta duração e completamente reversível poderia ser qualificada de suficientemente representativa e significativa do estado de uma massa de águas de superfície.

56. É certo que a referida jurisprudência tem por objeto as águas subterrâneas e o Tribunal de Justiça fez referência ao ponto 2.4 do anexo V da Diretiva 2000/60, segundo o qual a rede de monitorização deve ser concebida de modo a proporcionar uma *panorâmica coerente e completa* do estado químico das águas subterrâneas em cada bacia hidrográfica, bem como a permitir detetar a presença de tendências a longo prazo, antropogenicamente induzidas, para o aumento das concentrações de poluentes.

57. Todavia, do mesmo modo, no que diz respeito às águas de superfície, o ponto 1.3 do anexo V desta diretiva dispõe que «[a] rede de monitorização das águas de superfície será estabelecida segundo os requisitos do artigo 8.º. Esta rede será concebida de modo a proporcionar uma *panorâmica coerente e completa* do estado ecológico e químico em cada bacia hidrográfica, e permitirá classificar as massas de água em cinco classes, de acordo com as definições normativas enunciadas no ponto 1.2»³⁴. O ponto 1.3.1 deste anexo precisa que a monitorização será efetuada em pontos significativos tendo em conta a região hidrográfica, no que respeita ao caudal e ao volume de água presente.

58. Além disso, o considerando 33 da Diretiva 2000/60 enuncia que as medidas relativas às águas de superfície e subterrâneas que pertençam ao mesmo sistema ecológico e hidrológico devem ser coordenadas. Ora, essa coordenação não seria assegurada se fosse feita uma distinção entre a representatividade dos pontos de monitorização da qualidade das águas subterrâneas e a das águas de superfície.

59. Nestas circunstâncias, sou de opinião que a jurisprudência relativa às modalidades que permitem avaliar uma deterioração química do estado das águas subterrâneas é transponível para as águas de superfície. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que considere que a inobservância de um elemento de qualidade num único ponto de monitorização indica a existência, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), da Diretiva 2000/60, de uma deterioração do estado de, pelo menos, uma parte significativa de uma massa de águas de superfície.

60. Acrescento que, na audiência, o Governo neerlandês alegou que a dinâmica de uma massa de águas de superfície é muito maior do que a de uma massa de águas subterrâneas e que fatores naturais e humanos têm influência, como as precipitações, a seca, a temperatura, a navegação ou as atividades recreativas. Devido a esta dinâmica, o estado de uma massa de águas de superfície não poderia ser determinado com base numa única medição num momento preciso.

61. Recordo, todavia, que a verificação que deve ser efetuada pelas autoridades nacionais competentes tem *caráter prévio* e deve assentar em modelos científicos previamente estabelecidos³⁵. Neste contexto, essas autoridades devem examinar os efeitos do programa ou do projeto em causa e determinar em que medida estes conduzem, em si mesmos, a uma deterioração do estado da massa de água, independentemente da dinâmica dessa massa de água.

³⁴ O sublinhado é meu.

³⁵ V. n.º 43 das presentes conclusões.

62. A partir do momento em que uma «deterioração», na aceção desta disposição, do estado de uma massa de águas de superfície é suscetível de ocorrer, há que remeter para as derrogações previstas no artigo 4.º da Diretiva 2000/60.

63. A este respeito, o artigo 4.º, n.º 6, desta diretiva enuncia que a deterioração temporária do estado das massas de água não será considerada uma violação dos requisitos da referida diretiva se resultar de circunstâncias imprevistas ou excecionais, de causas naturais ou de força maior que sejam excecionais ou não pudessem razoavelmente ter sido previstas, particularmente inundações extremas e secas prolongadas, ou de circunstâncias devidas a acidentes que não pudessem razoavelmente ter sido previstos, desde que se verifiquem certas condições.

64. Por outras palavras, esta derrogação aplica-se *a posteriori* e diz respeito a causas fortuitas de deterioração. Como salientou, com razão, o Governo francês, a deterioração do estado de uma massa de água que um programa ou um projeto é suscetível de provocar não é abrangida, por definição, pelo âmbito de aplicação desta disposição.

65. Por outro lado, o artigo 4.º, n.º 7, da Diretiva 2000/60 prevê que não se considerará que os Estados-Membros tenham violado o disposto nesta diretiva quando o facto de não se restabelecer o bom estado das águas subterrâneas, o bom estado ecológico ou, quando aplicável, o bom potencial ecológico, ou de não se conseguir evitar a deterioração do estado de uma massa de águas de superfície ou subterrâneas, resultar de alterações recentes das características físicas de uma massa de águas de superfície ou de alterações do nível de massas de águas subterrâneas. Também não se considerará que os Estados-Membros cometeram uma violação quando o facto de não se evitar a deterioração do estado de uma massa de água de excelente para bom resultar de novas atividades humanas de desenvolvimento sustentável³⁶.

66. Por outras palavras, esta disposição é aplicável a alterações recentes ou a novas atividades de desenvolvimento sustentável caso estejam preenchidos determinados critérios e condições³⁷, no que respeita aos programas e aos projetos.

67. Assim, quando um projeto é suscetível de acarretar efeitos negativos para a água, só pode ser aprovado se estiverem reunidos os requisitos previstos no artigo 4.º, n.º 7, alíneas a) a d), da Diretiva 2000/60. Cabe às autoridades nacionais competentes para aprovar um projeto controlar se esses requisitos estão preenchidos antes de procederem a essa aprovação, sem prejuízo de uma eventual fiscalização jurisdicional³⁸.

68. Segundo o Governo francês, considerar que os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo devem ser tomados em conta e podem, por conseguinte, justificar a recusa de autorização do programa ou do projeto em causa, privaria de coerência as disposições do artigo 4.º da Diretiva 2000/60. Com efeito, enquanto os programas ou projetos suscetíveis de provocar uma deterioração do estado da massa de águas de superfície poderiam obter uma autorização com fundamento no artigo 4.º, n.º 7, desta diretiva, os que provocam apenas impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo poderiam, por essa razão, ser proibidos, sem que as mesmas disposições prevejam, a seu respeito, a possibilidade de uma autorização derogatória. Tal interpretação conduziria, assim, a submeter paradoxalmente

³⁶ Acórdão de 1 de junho de 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, n.º 29).

³⁷ V. Conclusões do advogado-geral M. Bobek no processo Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, n.º 59).

³⁸ Acórdão de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.º 75 e jurisprudência referida).

ao regime de proibição menos estrito, por prever derrogações, os programas ou projetos que são, contudo, os únicos suscetíveis de provocar uma deterioração do estado da massa de águas de superfície em causa.

69. Não concordo com esta argumentação. Com efeito, todos os programas ou projetos estão sujeitos ao mesmo regime jurídico se forem suscetíveis de implicar uma «deterioração» do estado da massa de águas de superfície em causa. Assim, mesmo programas ou projetos cujos impactos são temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo, mas que levariam a provocar tal deterioração, poderiam beneficiar de uma derrogação ao abrigo do artigo 4.º, n.º 7, da Diretiva 2000/60.

70. Por conseguinte, projetos que podem implicar a curto prazo efeitos negativos sobre o estado de uma massa de águas de superfície, como operações de restabelecimento do estado natural, que tenham caráter positivo para a proteção do ambiente, poderiam beneficiar dessa derrogação e ser autorizados nesse âmbito.

71. Na audiência, o Governo neerlandês sublinhou que a aplicação da derrogação prevista no artigo 4.º, n.º 7, da Diretiva 2000/60 coloca problemas aos Estados-Membros, nomeadamente no que respeita ao custo correspondente.

72. No entanto, esta diretiva foi concebida para evitar, na medida do possível, a deterioração do estado das massas de águas. Neste sentido, como enuncia o considerando 25 da referida diretiva, devem-se definir 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. Estes objetivos ambiciosos implicam necessariamente encargos para os Estados-Membros, que se revelam ainda mais justificados à luz das alterações climáticas atuais.

73. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio menciona um documento de orientação aprovado pelos responsáveis do setor da água da União na sua reunião em Taline (Estónia), em 4 e 5 de dezembro de 2017³⁹, segundo o qual, «[s]e o estado ou potencial de um elemento for afetado apenas temporariamente num curto período de tempo e estiver previsto que recupere num curto período de tempo, quer de forma natural, quer como resultado de medidas de mitigação, e não existirem consequências adversas a longo prazo, essas flutuações não constituem uma deterioração do estado/potencial e não será necessária a aplicação de um teste do artigo 4.º, n.º 7. Caso se preveja que os efeitos no estado/potencial da massa de água sejam permanentes ou se verifiquem por um longo período de tempo, essas atividades devem ser objeto de um teste do artigo 4.º, n.º 7»⁴⁰.

74. Os Governos francês, checo e neerlandês remetem para este documento para considerar que a disposição controvertida está em conformidade com o artigo 4.º da Diretiva 2000/60.

³⁹ Este documento tem por epígrafe «Estratégia comum de aplicação da Diretiva-Quadro Água e da Diretiva Inundações — Documento de Orientação n.º 36 — Derrogações dos objetivos ambientais nos termos do artigo 4.º, n.º 7 — Alterações recentes das características físicas de massas de águas de superfície, alterações do nível de massas de águas subterrâneas ou novas atividades humanas de desenvolvimento sustentável». Pode ser consultado, nas suas diferentes versões linguísticas, através da seguinte ligação Internet: https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/ef4bb326-ccef-4f90-a283-7bea542c7e48?p=1&n=10&sort=modified_DESC.

⁴⁰ V. pp. 26 e 27 deste documento.

75. A este respeito, há que salientar que, segundo a indicação expressa contida no referido documento, este, que visa facilitar a aplicação desta diretiva, não é juridicamente vinculativo e não reflete necessariamente as opiniões da Comissão, tendo apenas o Tribunal de Justiça competência para fornecer uma interpretação vinculativa do direito da União.

76. Ora, como já referi, a definição do conceito de «deterioração», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), da Diretiva 2000/60, não distingue consoante uma deterioração seja de curta ou de longa duração. O único critério a tomar em conta, no âmbito do processo de autorização de um programa ou de um projeto, é o facto de uma «deterioração», na aceção desta disposição, ser ou não suscetível de ocorrer. Por conseguinte, sou de opinião que o referido documento não reflete o conteúdo desta diretiva, tal como interpretada pelo Tribunal de Justiça.

77. Tendo em conta tudo o que precede, considero que o artigo 4.º da Diretiva 2000/60 não permite aos Estados-Membros, ao apreciarem a compatibilidade de um programa ou projeto particular com o objetivo de prevenção da deterioração da qualidade das águas, não terem em conta os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo para o estado de uma massa de águas de superfície. Quando, no âmbito do processo de autorização de um programa ou de um projeto, as autoridades nacionais competentes determinam que este é suscetível de provocar uma «deterioração», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), desta diretiva, tal como interpretada pelo Tribunal de Justiça, do estado de uma massa de águas de superfície, esse programa ou esse projeto só pode ser autorizado se estiverem preenchidas as condições previstas no artigo 4.º, n.º 7, alíneas a) a d), da referida diretiva.

V. Conclusão

78. Atendendo às considerações anteriores, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), do seguinte modo:

O artigo 4.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, deve ser interpretado no sentido de que não permite aos Estados-Membros, ao apreciarem a compatibilidade de um programa ou projeto particular com o objetivo de prevenção da deterioração da qualidade das águas, não terem em conta os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo para o estado de massas de águas de superfície. Quando, no âmbito do processo de autorização de um programa ou de um projeto, as autoridades nacionais competentes determinam que este é suscetível de provocar uma «deterioração», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), desta diretiva, tal como interpretada pelo Tribunal de Justiça, do estado de uma massa de águas de superfície, esse programa ou esse projeto só pode ser autorizado se estiverem preenchidas as condições previstas no artigo 4.º, n.º 7, alíneas a) a d), da referida diretiva.