

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

28 de Fevereiro de 1991 *

No processo C-131/88,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Ingolf Pernice, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Guido Berardis, membro do seu Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Federal da Alemanha, representada por Martin Seider, Ministerialrat no Ministério Federal dos Assuntos Económicos, na qualidade de agente, assistido por Jochim Sedemund e, na audiência, por Frank Montag, advogados no foro de Colónia, com domicílio escolhido na sede da Embaixada da República Federal da Alemanha, 20-22, avenue Émile-Reuter,

demandada,

que tem por objecto fazer declarar que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE ao não adoptar todas as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 80/68/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979, relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas (JO 1980, L 20, p. 43; EE 15 F2 p. 162),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por O. Due, presidente, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco, presidentes de secção, C. N. Kakouris, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven

secretário: H. A. Rühl, administrador principal

* Língua do processo: alemão.

visto o relatório para audiência e na sequência na audiência de 19 de Junho de 1990,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 25 de Setembro de 1990,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Maio de 1988, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.º do Tratado CEE, uma acção que tem por objecto fazer declarar que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 80/68/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979, relativa à protecção das águas subterâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas (JO 1980, L 20, p. 43; EE 15 F2 p. 162; a seguir «directiva»).
- 2 Para mais ampla exposição dos factos, disposições comunitárias e nacionais em causa, tramitação processual, bem como fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

A — Quanto à argumentação genérica

- 3 A República Federal da Alemanha argumenta que a directiva foi devidamente transposta para a sua ordem jurídica nacional pela lei relativa ao regime das águas (Wasserhaushaltsgesetz de 1976, a seguir «WHG»), na versão de 23 de Setembro de 1986 (BGBl. 1986, I, p. 1529 e 1654), pela lei relativa ao tratamento dos detritos (Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen, Abfallgesetz, de 27 de Agosto de 1986, a seguir «AbfG», BGBl. I, p. 1410 e 1501), pela lei federal

relativa ao processo administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz, a seguir «VwVfG»), bem como diversas leis, regulamentos e instruções administrativas adoptadas no âmbito dos *Länder*.

- 4 A República Federal da Alemanha sustenta que esses diplomas, apesar de não terem sido especificamente adoptados com o objectivo de transpor a directiva, são interpretados e aplicados de tal forma que garantem a sua execução. Ora, na opinião da República Federal da Alemanha, deve entender-se ter havido transposição caso o direito nacional garanta efectivamente, de forma clara e precisa, a sua execução. As acusações da Comissão são sobretudo teóricas visto não se ter verificado na prática qualquer situação contrária à directiva.
- 5 A Comissão sustenta não decorrer claramente das disposições invocadas pela República Federal da Alemanha ter havido transposição da directiva, na medida em que essas disposições não correspondem a critérios de transposição estritos e rigorosos.
- 6 Cabe recordar, antes de mais, que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça (ver, designadamente, acórdão de 9 de Abril de 1987, Comissão/Itália, 363/85, Colect., p. 1733), a transposição para o direito interno de uma directiva não exige obrigatoriamente que as suas disposições sejam formal e textualmente retomadas numa disposição legal expressa e específica, bastando, em função do seu conteúdo, um contexto jurídico genérico, desde que efectivamente garanta a plena aplicação da directiva de forma suficientemente clara e precisa, a fim de que, no caso de a directiva ter por objectivo a criação de direitos na esfera jurídica dos particulares, os seus beneficiários estejam em condições de ter conhecimento da plenitude dos seus direitos e de os invocarem, sendo caso disso, perante os órgãos jurisdicionais nacionais.
- 7 A directiva em causa no presente processo visa garantir a eficaz protecção das águas subterrâneas da Comunidade, obrigando os Estados-membros, através de disposições precisas e detalhadas, a preverem um conjunto de proibições, regimes de autorização e processos de controlo, por forma a impedir ou limitar as descargas de determinado número de substâncias. Destas disposições da directiva decorrem direitos e obrigações para os particulares.

- 8 Cabe recordar que a conformidade de uma prática com os imperativos de protecção de uma directiva não é razão suficiente para se não proceder à sua transposição para a ordem jurídica interna através de disposições susceptíveis de criar uma situação suficientemente precisa, clara e transparente, que permita que os particulares conheçam os seus direitos e possam fazer uso deles. Tal como o Tribunal decidiu no acórdão de 15 de Março de 1990, Comissão/Países Baixos, n.º 25 (C-339/87, Colect., p. I-851), os Estados-membros devem, para efeitos de garantir a plena aplicação das directivas, de pleno direito e não apenas de facto, estabelecer um quadro legal preciso no sector em causa.
- 9 Do que precede, resulta não poder ser acolhido o argumento da República Federal da Alemanha baseado no facto de não se ter verificado na prática qualquer caso contrário à directiva.
- 10 Cabe, pois, verificar se as disposições invocadas pela República Federal da Alemanha garantem a correcta execução da directiva.

B — Quanto às descargas de substâncias constantes da lista I

1. Quanto à proibição de descargas directas

- 11 Em primeiro lugar, a Comissão acusa a República Federal da Alemanha de não ter transposto o primeiro travessão do n.º 1 do artigo 4.º da directiva que, conjugado com a alínea a) do artigo 3.º, proíbe qualquer descarga directa de substâncias constantes da lista I.
- 12 A República Federal da Alemanha argumenta, a este respeito, que essa proibição não se reveste de natureza absoluta, mas relativa, devendo ser aplicada tendo em atenção a alínea b) do artigo 2.º da directiva, que institui excepções à proibição, no caso de a autoridade competente do Estado-membro em causa verificar que as descargas contêm substâncias constantes da lista I em quantidade e concentração tão pequenas que excluem qualquer perigo, presente ou futuro, de degradação da qualidade das águas subterrâneas receptoras. Esta disposição confere, assim, aos Estados-membros uma margem discricionária na aplicação da directiva.

- 13 A República Federal da Alemanha sustenta que os artigos 1.º-a, n.º 1, 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 1, ponto 5, do WHG, e, designadamente, o artigo 34.º, n.º 1, garantem plenamente a transposição da proibição em causa para a sua ordem jurídica interna. Este último artigo determina que a autorização de introdução de substâncias nas águas subterrâneas apenas pode ser concedida caso não seja de temer uma poluição prejudicial das águas subterrâneas ou uma qualquer alteração das suas propriedades. A República Federal da Alemanha sustenta que estas disposições implicam a proibição de qualquer descarga de substâncias, excepto se estiverem reunidas as condições referidas no artigo 34.º, n.º 1, do WHG.
- 14 Cabe salientar, a este respeito, que a proibição contida no primeiro travessão do n.º 1 do artigo 4.º da directiva é genérica e absoluta, abrangendo as descargas de substâncias constantes da lista I, sem proceder a qualquer distinção entre substâncias conforme se encontrem ou não dissolvidas. Este artigo não confere às autoridades competentes dos Estados-membros a faculdade de apreciar, caso a caso e atendendo às circunstâncias, se as descargas são ou não prejudiciais. Esta interpretação decorre, além disso, da comparação da redacção deste artigo com a do artigo 5.º da directiva, artigo este que efectivamente estabelece um regime de autorização relativamente às descargas de substâncias abrangidas pela lista II. Resulta também do nono considerando da directiva, segundo o qual, e com excepção das descargas directas de substâncias constantes na lista I, que são proibidas *a priori*, qualquer descarga deve ser submetida a um regime de autorização.
- 15 Quanto à disposição da alínea b) do artigo 2.º da directiva, cabe observar, antes de mais, que a sua interpretação tem de atender ao facto de constar de um artigo que define quais os casos em que a directiva se não aplica.
- 16 Deve, em seguida, salientar-se que a alínea b) do artigo 2.º da directiva se não refere às descargas de substâncias abrangidas pela lista I ou II, no seu estado natural ou dissolvidas, mas às descargas de outras substâncias que contêm substâncias abrangidas por essas duas listas.
- 17 Por último, cabe dizer que as substâncias abrangidas pela lista I ou II contidas em tais descargas terão de ser em quantidade suficientemente reduzida para que seja excluído à primeira vista, sem necessidade de apreciação sobre este aspecto, qualquer risco de poluição das águas subterrâneas. É por esta razão que a alínea b) do artigo 2.º da directiva não prevê qualquer apreciação por parte da autoridade competente de um Estado-membro, mas uma pura e simples verificação.

- 18 O sentido desta disposição é, pois, o de que a directiva se aplica desde que a quantidade de substâncias da lista I (ou II) contida nas descargas de outras substâncias é tal que se não pode excluir *a priori* um risco de poluição, e, neste caso, a alínea b) do artigo 2.º não pode, contrariamente ao sustentado pela República Federal da Alemanha, ser conjugada com as demais disposições do diploma para efeitos da sua interpretação. Em consequência, não é legítimo fazer-se referência à alínea b) do artigo 2.º da directiva para pôr em causa a interpretação acima dada de que a proibição constante do primeiro travessão do n.º 1 do artigo 4.º tem natureza absoluta.
- 19 Cabe recordar, em seguida, que, para garantir uma completa e eficaz protecção das águas subterrâneas, é indispensável que as proibições instituídas pela directiva sejam expressamente previstas pelas legislações nacionais (ver acórdão de 27 de Abril de 1988, Comissão/França, n.º 19, 252/85, Colect., p. 2243). Ora, o artigo 34.º, n.º 1, do WHG, invocado pela República Federal da Alemanha, não contém uma proibição genérica, atribuindo à autoridade competente a faculdade de conceder, em determinadas condições, autorização para a introdução de substâncias nas águas subterrâneas, com base em critérios bastante vagos, como os de «poluição prejudicial» e de «alteração prejudicial das propriedades» das águas.
- 20 Em consequência, procede a acusação da Comissão relativa à não transposição pela República Federal da Alemanha do primeiro travessão do n.º 1 do artigo 4.º
- 2. Quanto às descargas indirectas de substâncias constantes da lista I (segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º)*
- 21 A Comissão sustenta que a República Federal da Alemanha não transpôs o segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º da directiva, que submete a uma investigação prévia, para as proibir ou autorizar, as acções de eliminação ou de depósito para eliminar essas substâncias, susceptíveis de levar a uma descarga directa das substâncias constantes da lista I.
- 22 A República Federal da Alemanha invoca diversas disposições nacionais que asseguram a transposição deste articulado.

- 23 Antes de proceder ao seu exame, cabe precisar que o conteúdo do segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º da directiva, cuja leitura deve ser conjugada com a da alínea a) do artigo 3.º, é composto pelos seguintes elementos:
- a) tem por objectivo impedir qualquer descarga indirecta de substâncias constantes da lista I;
 - b) abrange qualquer acção de eliminação ou de depósito para eliminação dessas substâncias;
 - c) abrange todas as substâncias constantes da lista I;
 - d) exige que os Estados-membros submetam obrigatoriamente as acções acima referidas a uma investigação prévia;
 - e) prevê, finalmente, que essa investigação deve necessariamente conduzir a uma proibição ou autorização, sendo que esta última apenas pode ser concedida na condição de serem respeitadas todas as precauções técnicas necessárias para impedir essa descarga.

Quanto ao elemento referido na alínea a)

- 24 A República Federal da Alemanha argumenta, em primeiro lugar, que, atendendo à citada alínea b) do artigo 2.º da directiva, o objectivo do segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º não reside em impedir qualquer descarga indirecta das substâncias constantes da lista I, mas apenas as descargas em quantidades tais que não permitem excluir qualquer perigo presente ou futuro de degradação da qualidade das águas subterrâneas receptoras.
- 25 Com base nesta interpretação, a República Federal da Alemanha invoca diversas disposições que, em sua opinião, correspondem às exigências contidas no segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º da directiva.

26 A este respeito, basta salientar na generalidade que, tal como foi anteriormente dito, não tem fundamento a interpretação da alínea b) do artigo 2.º da directiva sustentada pela República Federal da Alemanha; em consequência, não pode ser acolhida a globalidade da argumentação baseada nessa interpretação.

27 A anterior verificação é suficiente para que se considere procedente a acusação da Comissão relativa à não transposição do segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º da directiva. Convém, contudo, fazer algumas considerações quanto às disposições nacionais que, de acordo com a República Federal da Alemanha, garantem a transposição daquele articulado.

Quanto ao elemento contido na alínea b)

28 No que se refere às acções de eliminação ou de depósito para eliminação, a República Federal da Alemanha invoca determinado número de disposições do WHG e do AbfG. Trata-se dos artigos 3.º, n.ºs 1, ponto 5, e 2, ponto 2, 19.º-a, n.º 1, 19.º-b, n.º 2, 19.º-g, n.º 1 e seguintes, e 34.º, n.ºs 1 e 2, do WHG, bem como dos artigos 4.º, n.ºs 1 e 5, e 7.º da AbfG. Todas estas disposições se referem à eliminação ou depósito para eliminação de substâncias perigosas, efectuadas através de transporte por condutas, através de outras instalações, sem recurso a instalações e por enterramento definitivo.

29 Cabe salientar, antes de mais, que essas disposições apenas dizem respeito a determinados tipos de acção de eliminação ou de depósito para eliminação, pelo que de forma alguma fica garantido estar abrangida pela legislação alemã qualquer acção de eliminação ou de depósito para eliminação susceptível de conduzir a uma descarga indirecta das substâncias constantes da lista I.

30 A República Federal da Alemanha argumenta, a este respeito, que, nos termos do artigo 34.º do WHG a descarga nas águas subterrâneas, o armazenamento, o enterramento de substâncias, bem como o transporte de líquidos e gases através de condutas, apenas podem ser objecto de autorização se não for de temer a poluição prejudicial das águas subterrâneas ou qualquer outra alteração das suas propriedades, e que, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, ponto 2, do WHG, são assimiladas a

descarga de substâncias nas águas subterrâneas quaisquer medidas susceptíveis de provocar, de forma permanente ou em proporções não desprezíveis, alterações das propriedades físicas, químicas ou biológicas da água. A legislação alemã cobre, assim, todas as formas possíveis de introdução nas águas subterrâneas.

31 Além disso, na opinião da República Federal da Alemanha, esta legislação não prevê a possibilidade de autorização das acções relativamente às quais seja de temer uma poluição prejudicial ou qualquer alteração das propriedades das águas subterrâneas. É, em consequência, mais severa do que a directiva, cujo segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º prevê a possibilidade de autorização desde que sejam respeitadas as precauções técnicas.

32 Esta argumentação também não pode ser acolhida visto basear-se na interpretação da alínea b) do artigo 2.º da directiva que acabámos de rejeitar.

Quanto ao elemento contido na alínea c)

33 A República Federal da Alemanha argumenta que todas as substâncias constantes da lista I estão abrangidas pela regulamentação acima citada, visto serem referidas no n.º 2 do artigo 19.º-a do WHG, que deve ser conjugado com o regulamento de 19 de Dezembro de 1973 relativo aos transportes através de condutas de substâncias perigosas para as águas transportadas através de instalações (BGBl. I, p. 1946). Sublinha que as substâncias constantes da lista I estão, seja como for, abrangidas pelo artigo 34.º, que se conjuga com o artigo 3.º, n.ºs 1, ponto 5, e 2, visto que estas disposições dizem respeito não apenas às substâncias contidas na lista I, mas a qualquer substância em geral. Quanto ao caso específico do n.º 5 do artigo 19.º-g, do WHG, que apenas enumera determinadas substâncias perigosas, a República Federal da Alemanha sustenta tratar-se de uma enumeração exemplificativa, como o prova a utilização da palavra «especialmente».

34 Esta argumentação também não pode ser acolhida, visto as disposições invocadas pela República Federal da Alemanha não procederem à enumeração das substâncias constantes da lista I da directiva, procedendo antes através de definições genéricas e imprecisas.

Quanto ao elemento contido na alínea d)

35 No que se refere à exigência de uma investigação prévia, a República Federal da Alemanha sustenta que, nos termos dos artigos 24.º e 26.º do VwVfG e das correspondentes disposições adoptadas pelos *Länder*, a autoridade que pretenda praticar um acto administrativo deve, em geral, proceder oficiosamente a uma investigação sobre os factos, recolhendo as provas que considere necessárias. Esta investigação corresponde à exigência contida no segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º da directiva.

36 Esta argumentação também não pode ser acolhida visto que as disposições invocadas pela República Federal da Alemanha se referem ao processo administrativo geral, não constituindo execução do segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º da directiva com a especificidade, precisão e clareza exigidas para dar plena satisfação à exigência de segurança jurídica. Com efeito, o segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º da directiva exige, em virtude da natureza específica do objecto da investigação, a saber, o meio receptor das descargas, que ela tenha por objecto específico o estudo das condições hidrogeológicas da respectiva zona, o eventual poder depurador do solo e do subsolo e outros elementos. É, aliás, por esta razão, que o artigo 7.º da directiva estabelece de forma precisa os elementos que as investigações prévias devem incluir.

Quanto ao elemento contido na alínea e)

37 Por fim, e no que se refere à conclusão da investigação, a República Federal da Alemanha sustenta que as descargas são proibidas se não for concedida a autorização.

38 Este argumento também não pode ser acolhido visto que, atendendo à importância do objecto da investigação para efeitos de protecção das águas subterrâneas, a directiva exige que seja sempre adoptado, após cada investigação e atendendo aos seus resultados, um acto expresso, de proibição ou autorização.

39 No que se refere mais especificamente à hipótese da autorização, a República Federal da Alemanha sustenta ser óbvio que as autoridades administrativas concedem, se tal for necessário, uma autorização condicionada.

- 40 Este argumento também não pode ser acolhido visto que a directiva exige que a autorização concedida esteja sempre sujeita a condições relativas ao respeito pelas precauções técnicas necessárias, por forma a garantir o objectivo prosseguido, qual seja o de impedir qualquer descarga indirecta.
- 41 Em consequência, deve considerar-se procedente a acusação relativa à não transposição do segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º
3. *Quanto às demais descargas indirectas de substâncias constantes da lista I (terceiro travessão do n.º 1 do artigo 4.º)*
- 42 A Comissão sustenta ser também insuficiente a transposição do terceiro travessão do n.º 1 do artigo 4.º
- 43 Cabe salientar que esta disposição, ao concretizar a obrigação estabelecida na alínea a) do artigo 3.º, que exige dos Estados que impeçam as descargas indirectas de substâncias constantes da lista I, tem por objectivo evitar tais descargas, devidas a qualquer acção diversa das previstas no segundo travessão, exigindo dos Estados-membros que adoptem as medidas adequadas para esse efeito.
- 44 Em resposta à acusação da Comissão, a República Federal da Alemanha invoca, em primeiro lugar, os artigos 3.º, n.º 2, 19.º-a, 19.º-b, 19.º-g e seguintes e 34.º do WHG, ou seja, as mesmas disposições que invocara para sustentar ter procedido à transposição do segundo travessão do n.º 1 do artigo 4.º da directiva.
- 45 Ora, as considerações anteriormente desenvolvidas pelo Tribunal quanto à não transposição desta última disposição, atendendo ao seu objectivo e às acções e substâncias em causa, são aplicáveis ao problema da transposição do terceiro travessão do n.º 1 do artigo 4.º Deve, pois, entender-se que os artigos 3.º, n.º 2, 19.º-a, 19.º-b, 19.º-g e seguintes e 34.º do WHG não constituem a adequada transposição da disposição em causa, tal como esta deve ser interpretada.

- 46 A República Federal da Alemanha invocou também o artigo 2.º do WHG, que determina que a utilização das águas está sujeita a uma autorização ou acordo administrativo, salvo disposição contrária da presente lei ou dos regulamentos adoptados pelos *Länder* no âmbito da presente lei, bem como das legislações dos *Länder*.
- 47 Deve dizer-se, a este respeito, que, embora seja verdade que o artigo invocado, ainda que sujeite qualquer utilização das águas a uma autorização ou acordo das autoridades nacionais, não prevê, contudo, que essa autorização ou acordo só possam ser concedidos na condição de que seja evitada qualquer descarga indirecta das substâncias constantes da lista I. Pelo contrário, autoriza mesmo os *Länder* a prever excepções, sem que sejam precisados os limites dentro dos quais estas podem ser estabelecidas.
- 48 No que se refere ao artigo 3.º, n.º 2, ponto 2, do WHG, que tem por objecto as medidas susceptíveis de gerar, de forma permanente ou em proporções não desprezíveis, alterações das propriedades da água, cabe salientar que esta disposição se refere à introdução de substâncias nas águas, bem como às acções efectuadas no solo, e não às acções efectuadas sobre este.
- 49 Quanto às disposições adoptadas pelos *Länder*, resulta da descrição constante do requerimento inicial, não contestado pela República Federal da Alemanha, que essas disposições não prevêem medidas relativas às acções diversas das referidas no segundo travessão que visem evitar as descargas indirectas, e que, além disso, não abrangem todas as substâncias constantes da lista I.
- 50 Resulta, pois, da análise das disposições invocadas pela República Federal da Alemanha que o terceiro travessão do n.º 1 do artigo 4.º da directiva não foi transposto para a ordem jurídica interna com a precisão e clareza exigidas para que seja satisfeita a exigência de segurança jurídica.
- 51 Em consequência, deve também ser acolhida esta acusação da Comissão.

C — Quanto à prevenção das descargas de substâncias constantes da lista II

- 52 A Comissão acusa a República Federal da Alemanha de não ter transposto o artigo 5.º da directiva que exige, relativamente às descargas directas ou indirectas de substâncias constantes da lista II, que o Estado-membro proceda a uma investigação prévia e conceda autorização sob condição, e que exige dos Estados-membros que adoptem, relativamente às descargas indirectas dessas substâncias, medidas relativas às acções efectuadas à superfície ou no interior do solo diferentes das mencionadas no n.º 1.
- 53 Cabe salientar que o n.º 1 do artigo 5.º da directiva, conjugado com a alínea b) do artigo 3.º, visa limitar a introdução nas águas subterrâneas das substâncias constantes da lista II. Essa é a razão por que obriga os Estados-membros a, por um lado, submeter obrigatoriamente a uma investigação prévia qualquer descarga directa e qualquer acção susceptível de conduzir a uma descarga indirecta das substâncias constantes da lista II, e, por outro, a apenas conceder qualquer autorização relativa a tais descargas na condição de que sejam respeitadas todas as precauções técnicas que permitam evitar a poluição das águas subterrâneas.
- 54 Deve também salientar-se que o n.º 2 do artigo 5.º da directiva impõe aos Estados-membros a obrigação de adoptar as medidas adequadas que julgarem necessárias para limitar qualquer descarga de substâncias constantes da lista II, devido a acções efectuadas à superfície ou no interior do solo diferentes das mencionadas no n.º 1.
- 55 A República Federal da Alemanha sustenta que as obrigações impostas pelo artigo 5.º devem ser interpretadas atendendo à alínea b) do artigo 2.º da directiva e que os artigos 2.º, 3.º, n.º 1, ponto 5, e 34.º do WHG proibem quaisquer descargas directas e indirectas das substâncias constantes tanto da lista I como da lista II, sem qualquer distinção; a legislação alemã seria, assim, mais rigorosa do que a directiva, no que se refere às substâncias constantes desta última lista.
- 56 Esta argumentação não pode ser acolhida. Baseia-se na interpretação da alínea b) do artigo 2.º da directiva anteriormente rejeitada; além disso, as disposições invocadas pela República Federal da Alemanha não prevêm a realização obrigatória de uma investigação prévia específica, não precisando que a autorização apenas

pode ser concedida na condição de serem respeitadas todas as precauções técnicas. Finalmente, não estabelecem claramente estarem abrangidas quaisquer acções de eliminação ou depósito para eliminação, bem como as demais acções à superfície ou no interior do solo susceptíveis de conduzir a uma descarga indirecta das substâncias constantes da lista II.

- 57 Conclui-se que as exigências estabelecidas no artigo 5.º da directiva não constam da legislação alemã com a precisão e a clareza necessárias para que seja dada plena satisfação à exigência de segurança jurídica.
- 58 Em consequência, deve ser acolhida a acusação da Comissão relativa à não transposição do artigo 5.º da directiva.

D — Quanto às disposições processuais da directiva

Em geral

- 59 A Comissão sustenta que a legislação alemã não deu execução, ou só a deu insuficientemente, aos artigos 7.º a 11.º e 13.º da directiva, relativos ao processo de concessão das autorizações.
- 60 A República Federal da Alemanha argumenta, a título liminar, que essas disposições da directiva foram objecto de execução através de normas já em vigor, adoptadas a nível federal e a nível dos *Länder*, pelo que não é necessário adoptar um regime específico. Sublinha que, seja como for, cabe igualmente aplicar as disposições-quadro do VwVfG. Sustenta também existirem instruções administrativas suficientes, que não necessitam de ser publicadas, visto não terem a natureza de norma substantiva, relativamente às regras de execução das disposições acima mencionadas. Basta, pois, para responder às exigências contidas numa directiva, a existência de uma prática administrativa ou de uma interpretação com ela conforme.
- 61 Cabe observar que as disposições da directiva de natureza processual contêm, para garantir a protecção eficaz das águas subterrâneas, regras precisas e pormenoriza-

das que visam criar direitos e obrigações na esfera jurídica dos particulares. Conclui-se que essas disposições devem constar da legislação alemã com a precisão e clareza exigidas para que seja dada plena satisfação à exigência de segurança jurídica. Além disso, nos termos de uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as meras práticas administrativas, susceptíveis por natureza de serem modificadas por vontade unilateral da administração e desprovidas de adequada publicidade, não podem ser consideradas como constituindo execução válida da obrigação que incumbe aos Estados-membros, destinatários de uma directiva, nos termos do artigo 189.º do Tratado CEE.

Quanto ao artigo 7.º

- 62 A República Federal da Alemanha sustenta que os artigos 24.º e 26.º do VwVfG e as correspondentes disposições dos *Länder*, que obrigam as autoridades competentes a proceder oficiosamente a uma investigação, constituem execução do artigo 7.º
- 63 Cabe precisar, a este respeito, que o artigo 7.º da directiva prescreve, de forma detalhada, o conteúdo específico das investigações prévias a que se referem os artigos 4.º e 5.º Conclui-se que a legislação alemã relativa ao processo administrativo geral não dá execução a esta disposição, uma vez que, como foi anteriormente dito, aquela legislação não tem a especificidade, a precisão e a clareza exigidas para que seja dada plena satisfação à exigência de segurança jurídica.

Quanto ao artigo 8.º

- 64 No que se refere à transposição do artigo 8.º da directiva, que determina que as autorizações de descargas só podem ser concedidas pelas autoridades competentes dos Estados-membros após ser verificado que o controlo contínuo das águas subterrâneas, e especialmente da sua qualidade, está assegurado, a República Federal da Alemanha argumenta que as disposições substantivas relativas às condições de concessão das autorizações referidas nos citados artigos 19.º-a e seguintes, 19.º-g e 34.º do WHG, satisfazem as exigências postas pelo artigo 8.º da directiva.
- 65 Cabe referir, a este respeito, que o artigo 8.º da directiva, que estabelece uma regra processual, exige que se verifique prévia e especificamente estar assegurado o controlo contínuo das águas subterrâneas, e especialmente da sua qualidade. Ora,

não pode ser dada execução a uma norma deste tipo através de disposições materiais de direito nacional de natureza genérica e desprovidas da clareza e precisão exigidas para que seja dada plena satisfação à exigência de segurança jurídica.

Quanto aos artigos 9.º e 10.º

- 66 No que se refere aos artigos 9.º e 10.º da directiva, que enumeram determinado número de elementos que devem ser estabelecidos nas autorizações de descarga, a República Federal da Alemanha argumenta que, nos termos do WHG, as autoridades competentes podem estabelecer esses elementos nas autorizações que concedem e que, além disso, o artigo 37.º da lei relativa ao processo administrativo e idênticas disposições aplicáveis a nível dos *Länder*, obrigam, de forma genérica, a que os actos administrativos tenham um conteúdo preciso.
- 67 Cabe, contudo, salientar que a obrigação genérica a que as autoridades nacionais competentes estão sujeitas e o facto de estas «poderem» estabelecer os elementos previstos nos artigos 9.º e 10.º da directiva não satisfazem a exigência vinculativa contida nos artigos 9.º e 10.º

Quanto ao artigo 11.º

- 68 Quanto ao artigo 11.º da directiva, que prevê que as autorizações só podem ser concedidas por um período limitado e devem ser revistas, pelo menos de quatro em quatro anos, a República Federal da Alemanha argumenta que a administração tem a faculdade de livremente decidir limitar ou não no tempo o prazo de validade de um acto administrativo e fiscalizar a sua execução.
- 69 Este argumento não pode ser acolhido visto que o artigo 11.º da directiva impõe expressamente a concessão de autorizações com validade limitada no tempo e a sua revisão pelo menos de quatro em quatro anos. Em consequência, o facto de a autoridade administrativa poder livremente decidir fazer, ou não, uso de uma limitação temporal não preenche as exigências contidas no artigo 11.º da directiva.

Quanto ao artigo 13.º

- 70 No que se refere ao artigo 13.º da directiva, que obriga os Estados-membros a fiscalizar a observância das condições impostas pelas autorizações, bem como as incidências das descargas nas águas subterrâneas, a República Federal da Alemanha argumenta que o artigo 21.º do WHG impõe ao utilizador e ao proprietário do terreno a obrigação de tolerar as medidas de fiscalização efectuadas pelas autoridades e que as modalidades de fiscalização não têm necessariamente de ser regulamentadas por via legislativa, podendo ser objecto de uma medida interna ou de uma instrução administrativa, sendo que essa fiscalização é da competência dos *Länder*, que instituíram essa regulamentação.
- 71 Cabe recordar, em primeiro lugar, que, como o Tribunal declarou, designadamente, no acórdão de 14 de Janeiro de 1988, Comissão/Bélgica (227/85, 228/85, 229/85 e 230/85, Colect., p. 1), cada Estado-membro tem a faculdade de repartir, como entender adequado, as competências no plano interno e de dar execução a uma directiva através de medidas adoptadas pelas autoridades regionais ou locais. Contudo, esta repartição de competências não o pode dispensar da obrigação de garantir que as disposições da directiva sejam fielmente transpostas para o direito interno.
- 72 Cabe salientar, em seguida, que, por um lado, o artigo 21.º do WHG, que obriga os particulares a tolerarem as medidas de controlo, não impõe, por si, uma obrigação de fiscalizar o cumprimento das condições estabelecidas pelas autorizações, e que, por outro, as medidas internas ou as instruções administrativas, susceptíveis por natureza de modificação e desprovidas de adequada publicidade, não satisfazem a exigência contida no artigo 13.º da directiva.
- 73 Em consequência, deve declarar-se não poder entender-se que a legislação alemã deu execução às disposições dos artigos 7.º a 11.º e 13.º da directiva com a precisão e clareza exigidas para que seja dada plena satisfação à exigência de segurança jurídica.
- 74 Atendendo à globalidade das considerações anteriormente expendidas, deve declarar-se que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE ao não adoptar no prazo estabelecido todas as medidas necessárias para aplicar o disposto na Directiva 80/68/CEE do Conse-

lho, de 17 de Dezembro de 1979, relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas.

Quanto às despesas

- 75 Por força dos disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a República Federal da Alemanha sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

declara:

- 1) A República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE ao não adoptar no prazo fixado todas as medidas necessárias para aplicar o disposto na Directiva 80/68/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979, relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas.
- 2) A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas.

Due

Mancini

O'Higgins

Moitinho de Almeida

Díez de Velasco

Kakouris

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de Fevereiro de 1991.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due