CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ apresentadas em 14 de Dezembro de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Os factos

1. O processo no qual hoje apresentamos as nossas conclusões corresponde a uma acção intentada, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CEE, contra o Reino da Bélgica (de ora avante «demandado»), com fundamento em violação, por este Estado, de disposições do referido Tratado. Trata-se da falta ou deficiência de transposição da Directiva 80/778/CEE, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano [1].

2. A Comissão, que intentou a acção, solicitou ao Tribunal que declarasse que por não ter tomado, no prazo fixado, todas as medidas necessárias para se conformar com as disposições da Directiva 80/778, e nomeadamente com as dos seus artigos 1.°, 2.°, 9.°, 18.°, 19.° e 20.°, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por virtude do Tratado. A directiva foi inicialmente transposta para o direito interno pelo decreto real de 27 de Abril de 1984 [2]. A acção por incumprimento, com fundamento em violação do Tratado, funda-se nos vícios que se contêm naquele acto normativo. No decurso do processo perante este Tribunal, o decreto real foi anulado pelo Conselho de Estado belga.

3. Na ordem constitucional belga, a matéria é actualmente da competência das regiões. Referindo-se a uma carta do demandado, de 24 de Novembro de 1989, que a informava da transposição da Directiva 80/778 pelas regiões da Flandres, de Bruxelas e da Valónia, a Comissão desistiu parcialmente do pedido. Mas mantém o seu pedido no que se refere aos seguintes incumprimentos:

— o acto pelo qual a região de Bruxelas transpôs a directiva é contrário ao Tratado, na medida em que a água tirada de poços e fontes por pessoas singulares para fins domésticos foi excluída do campo de aplicação da norma;

— o acto pelo qual a região da Valónia transpôs a directiva é portador dos mesmos vícios que o decreto real de 27 de Abril de 1984, anteriormente aplicável;

— o fornecimento de água a Verviers — enquanto for feito pelas águas da barragem de Gileppe — não está em conformidade — devido a um forte teor em chumbo — com os parâmetros fixados na directiva, sendo certo que nenhum pedido de derrogação foi apresentado em tempo útil ou segundo a forma prescrita.

4. No que respeita à descrição dos factos e à exposição dos fundamentos e dos argumentos, remetemos para o relatório para

* Língua original: alemão.

1 — Directiva do Conselho de 15 de Julho de 1980 (JO L 229, p. 11; EE 15 F2 p. 174).

2 — *Moniteur belge* de 6.7.1984, p. 9860.

audiência. Os elementos de facto apenas serão adiante retomados na medida do necessário à nossa fundamentação.

B — Pedidos

I — *Quando à admissibilidade*

5. De acordo com jurisprudência uniforme, o objecto do litígio numa acção por incumprimento relativa a uma violação do Tratado está delimitado pelo objecto do processo pré-contencioso. No âmbito do processo pré-contencioso correspondente ao presente processo, acusou-se o demandado de uma transposição tardia, não conforme à directiva, através do decreto real de 27 de Abril de 1984, bem como de um conjunto de questões gravitando à volta do fornecimento defeituoso de água potável a Verviers.

6. No que respeita ao carácter tardio da transposição, o demandado admitiu expressamente estar em falta. O atraso já não está, pois, em causa.

7. Na medida em que a deficiente transposição da directiva pelo decreto real de 27 de Abril de 1984 constitui o objecto do litígio, a anulação deste acto jurídico pelo Conselho de Estado belga poderia ter resolvido o litígio no decurso do processo. No entanto, na medida em que o pedido da demandante visa a inteira correcção da transposição da directiva, a anulação do decreto real, por si mesma, não responde à substância do pedido. Durante o período em que não esteve em vigor um acto de transposição eficaz, o requerimento inicial esteve, quanto a este ponto, privado do fundamento material necessário ao seu exame. Os actos jurídicos decretados pelas regiões e que substituíram o decreto real de 27 de Abril de 1984, produzidos no decurso da instância, podiam, em qualquer caso, estar compreendidos no objecto da acção. No que respeita ao acto de transposição decretado pela região da Flandres, a questão não se coloca, tendo em conta a desistência do pedido, quanto a este ponto, por parte da demandante. Diferentemente sucede quanto aos actos de transposição decretados pelas regiões de Bruxelas e da Valónia, sendo certo que quanto a estas últimas a acusação de transposição incorrecta se mantém em parte.

8. Face à circunstância de o objecto do litígio se ter mantido idêntico, na medida em que respeita, de forma abstracta, à transposição da Directiva 80/778, deve ser considerada admissível a modificação de fundo ocorrida ao nível do objecto da acusação; militam também neste sentido razões tiradas do princípio da economia processual; com efeito, se a presente acção fosse declarada inadmissível em parte, a Comissão teria que iniciar um novo processo, destinado a verificar as irregularidades que afectam os actos de transposição entretanto aplicáveis.

II — *Quanto ao fundo da questão*

1. *O acto de transposição decretado pela Região de Bruxelas*

9. A acusação feita ao demandado é, substancialmente, a de que a água tirada de poços e fontes por pessoas singulares para fins domésticos não deveria ter sido excluída da regulamentação relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano, tal como determinada pela directiva.

10. É facto que, na Directiva 80/778 — quer no seu título quer nos seus considerandos (ver o primeiro considerando) —, o que está abstractamente em questão são as «águas destinadas ao consumo humano». Compreende-se, pois, no campo de aplicação da directiva, face à generalidade desta expressão, qualquer água utilizada pelo homem, quaisquer que sejam as modalidades da sua utilização. Igualmente genéricos são os termos do artigo 1.° da Directiva 80/778, segundo o qual: «A presente directiva diz respeito às exigências a que deve satisfazer a qualidade das águas destinadas ao consumo humano.»

11. No entanto, verifica-se imediatamente que tanto os considerandos da directiva, como o seu artigo 4.°, fazem uma restrição quanto ao seu domínio de aplicação: as águas minerais, as águas medicinais e algumas águas utilizadas nas indústrias alimentares são excluídas do campo de aplicação da directiva. Pelo contrário, o artigo 2.° da directiva presta-se a equívoco. Está redigido assim: «Na acepção da presente directiva, entende-se por águas destinadas ao consumo humano todas as águas utilizadas para esse fim, no seu estado original ou após tratamento, qualquer que seja a sua origem:

— quer se trate de águas destinadas ao consumo, ou

— quer se trate de águas:

  — utilizadas numa indústria alimentar para fins de fabrico, de tratamento, de conservação ou de colocação no mercado de produtos ou substâncias destinados a ser consumidos pelo homem, e

  — que afectem a salubridade do produto alimentar final.»

12. A distinção operada entre o primeiro e o segundo travessões pode indicar que se trata de uma enumeração limitativa das possibilidades alternativas, de modo que a água tirada de poços e fontes por pessoas singulares para fins de uso doméstico não se compreenda em nenhuma das categorias. Com efeito, esta água não é fornecida para consumo e também não se trata de água utilizada para produtos, na acepção desta disposição, cuja salubridade possa ser afectada por tais águas. Pode, no entanto, também conceber-se que os dois elementos da alternativa consignada no artigo 2.° da directiva não constituem uma enumeração limitativa, de modo que não é possível apreciar a legalidade do regime em litígio através, apenas, da interpretação do artigo 2.°

13. Do mesmo modo, não se pode tirar uma conclusão definitiva do artigo 12.°, que fornece a base jurídica para os controlos, quanto à questão de saber se a água tirada de poços e fontes para fins domésticos cai, ou não, no campo de aplicação da directiva. O n.° 4 do artigo 12.° refere-se, no entanto, explicitamente ao anexo II da directiva, anexo que, de resto — mesmo independentemente desta referência —, faz parte integrante da directiva.

14. O quadro B do anexo II contém números relativos à frequência mínima das análises-tipo. É de notar, a este respeito, que o quadro começa com uma ordem de grandeza, em volume de água produzida ou distribuída, de 100 m^3 por dia, e quanto a uma população interessada de 500 pessoas. Quantidades mais pequenas de água destinada ao consumo, ou grupos mais restritos de pessoas, nem sequer aí figuram. Mas mesmo para a categoria de 100 a 1 000 m^3 de água por dia e de 500 a 10 000 pessoas, nenhum dos controlos previstos no quadro A do anexo II é, neste quadro B, imperativamente prescrito. Uma nota de pé de pá-

gina assinala simplesmente que a frequência dos controlos é deixada à iniciativa das autoridades nacionais competentes. Só a partir de um volume igual a 2 000 m^3 por dia e a partir de uma população de 10 000 pessoas se prevêem doze colheitas por ano, como controlo mínimo, e três colheitas/ano, como controlo corrente.

15. Pode, pois, deduzir-se do anexo II da directiva, quanto às quantidades da água tirada de poços e fontes para fins privados e quanto às categorias de pessoas assim abrangidas, não só que a frequência dos controlos é deixada à apreciação das autoridades competentes mas também que nenhum controlo é sequer previsto. Portanto, se as categorias de pessoas que tiram água de poços e fontes para uso nas suas casas se encontram, *de facto* como *de jure*, fora do conjunto da regulamentação instituída para efeitos de controlos, não pode dizer-se que há violação do Tratado pelo facto de um Estado-membro, tirando as suas conclusões de tal situação, ter integrado essa consequência jurídica no próprio texto da norma de transposição.

16. O argumento de que os controlos são possíveis, quaisquer que sejam as suas modalidades, mesmo que não seja «na altura da colocação (das águas) à disposição do utilizador» (artigo 12.°), não vai contra a apreciação que acaba de ser feita. As autoridades dos Estados-membros têm, bem entendido, liberdade para proceder a controlos da água extraída de poços privados; simplesmente, não há qualquer infracção à directiva se tal modo de obtenção está excluído do campo de aplicação do acto destinado a transpor a directiva. Com efeito, o postulado abstracto da aplicabilidade das disposições da directiva também às águas tiradas de poços e fontes para fins domésticos por pessoas singulares não pode ter efeitos jurídicos susceptíveis de qualquer sanção.

2. *O acto de transposição no que respeita à região da Valónia*

17. a) Na medida em que a demandante objecta que o acto jurídico pelo qual a região da Valónia transpôs a Directiva 80/778 exclui do campo de aplicação da directiva as águas tiradas de poços ou fontes por pessoas singulares para uso nas suas casas, pode validamente responder-se com as mesmas considerações que as que antecedentemente foram desenvolvidas no que respeita ao acto jurídico aplicado por Bruxelas.

18. b) Além disso, a demandante mantém para com o decreto real de 27 de Abril de 1984 a acusação de que a faculdade de derrogar as disposições da directiva, prevista no seu artigo 9.°, foi utilizada em termos menos restritos que aqueles que são previstos pela directiva. É assim que a condição prévia da derrogação, definida no n.° 3 do artigo 9.° da directiva, qual seja a de que as derrogações não podem em caso algum ser relativas a factores tóxicos e microbiológicos, não foi incluída no acto normativo decretado no espaço jurídico do Estado-membro.

19. Na medida em que as restrições de fundo impostas às possibilidades de derrogação — restrições que resultam das circunstâncias referidas no n.° 1 do artigo 9.° da directiva — não foram incluídas na norma de aplicação decretada no espaço jurídico do Estado-membro — e que, portanto, as derrogações às disposições de fundo contidas na directiva estão submetidas a condições menos restritas —, há que dar razão ao pedido da demandante destinado a obter a declaração que o Tratado foi violado. Deve deduzir-se da norma de excepção que também se não podem admitir derrogações aos parâmetros definidos no anexo I, quadros D e E, da directiva nas circunstâncias previstas no n.° 1 do seu artigo 9.°

3. *O fornecimento de água a Verviers*

20. É ponto assente que a água destinada ao consumo humano originária do lago de Gileppe e que alimenta a cidade de Verviers, examinada segundo os valores dos parâmetros definidos na Directiva 80/778, comporta um teor em chumbo demasiadamente alto. Embora à população tenha entretanto sido fornecida água de outra origem, a saúde do grupo de população residente em causa — cerca de 10 000 pessoas — encontra-se potencialmente ameaçada.

21. Está actualmente em construção uma estação de tratamento de águas que se prevê esteja terminada cerca do fim de 1990, de modo que nos inícios de 1991 a totalidade da rede da cidade de Verviers poderá ser alimentada por águas que respeitem as disposições da directiva. O custo financeiro do projecto eleva-se a cerca de 1 500 milhões (1,5 mil milhões) de BFR. O processo de adjudicação dos trabalhos iniciou-se em 25 de Outubro de 1983 e a sua execução começou em 5 de Abril de 1984.

22. O artigo 19.° da Directiva 80/778 determina que os Estados-membros tomarão as disposições necessárias para que a qualidade das águas destinadas ao consumo humano esteja em conformidade com a directiva no prazo de cinco anos a contar da sua notificação. Tendo a directiva sido publicada em 18 de Julho de 1980, o prazo expirou em 18 de Julho de 1985.

23. Segundo o artigo 20.° da directiva, pode ser concedido um prazo suplementar para o cumprimento dos valores limites, com base num pedido dito «especial». A carta dirigida pela representação permanente da Bélgica à Comissão, em 15 de Novembro de 1985, tem o efeito de um pedido de derrogação e assinala que foi submetida ao parecer das instâncias competentes (belgas?). Numa carta de 25 de Fevereiro de 1988 da representação permanente da Bélgica faz-se, pela primeira vez, um pedido à Comissão de prorrogação dos prazos, o qual foi reiterado por carta de 17 de Janeiro de 1989 do secretário de Estado do Ambiente e da Emancipação Social; este pedido foi seguidamente fundamentado de modo circunstancial por carta de 1 de Março de 1989, junta ao processo durante a audiência.

24. Nesta altura, há lugar a examinar se deve considerar-se existir uma violação do Tratado no facto de o fornecimento de água à cidade de Verviers não satisfazer, no prazo fixado no artigo 19.° da directiva — e pelo menos em parte —, as exigências dela, ou se foi apresentado um pedido na acepção do artigo 20.° da directiva, o que teria juridicamente por efeito prorrogar o prazo.

25. a) Há, para começar, que clarificar a questão de saber se o pedido previsto no artigo 20.° pode ser apresentado em qualquer momento. Face à sua letra e à sua inserção no texto, o artigo 20.° define um regime transitório. O artigo 18.° fixa um prazo de dois anos, no qual os Estados-membros deverão pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva e aos seus anexos. Em compensação, o artigo 19.° determina uma obrigação de resultado: no prazo de cinco anos, e para além da transposição jurídica, devem efectivamente ter sido alcançados os valores fixados na directiva. Só em casos excepcionais e com base em pedido especial apresentado à Comissão pode ser concedido um prazo suple-

mentar. Tanto o espírito como a finalidade destas disposições levam a pensar que o pedido deve ser apresentado no prazo definido no artigo 19.°, isto é, logo que se considerar, previsivelmente, que o prazo não poderá ser cumprido. No acórdão proferido no processo 228/87 [3], o Tribunal referiu mesmo, num *obiter dictum*, que o pedido previsto no artigo 20.° tem de ser apresentado no prazo de dois anos referido no artigo 18.°

26. O facto de as derrogações à directiva poderem ser também concedidas ao abrigo dos artigos 9.° e 10.° milita a favor do carácter transitório do artigo 20.° Se se for de opinião que o pedido feito ao abrigo do artigo 20.° deve ser apresentado nos prazos fixados nos artigos 18.° e 19.°, é indiferente avaliar qual dos dois prazos — o de dois anos do artigo 18.° ou o de cinco anos do artigo 19.° — deve ser tido por decisivo, já que, em qualquer dos casos, o pedido de Fevereiro de 1988 foi apresentado tardiamente. Até o anúncio de um tal pedido, em Novembro de 1985, se situou já após o termo do prazo previsto no artigo 19.° da directiva. A nosso ver, o pedido não foi, pois, apresentado a tempo e o prazo não foi validamente prorrogado.

27. b) No caso de, afastando o argumento formal e tendo em conta o facto de os problemas de fornecimento de água à cidade de Verviers serem também conhecidos da Comissão, e de os trabalhos, importantes e caros, terem começado antes do termo do prazo previsto no artigo 19.°, se querer considerar que o pedido foi apresentado em tempo útil, haverá que verificar se ele também satisfaz ao disposto no artigo 20.°, n.° 2, da directiva. Segundo esta última disposição, o pedido deve englobar

— uma exposição das dificuldades encontradas,

— um plano de acção, e

— um calendário, a pôr em execução para melhorar a qualidade das águas.

28. As *dificuldades* não tinham que ser expostas, no caso concreto, com grande detalhe, já que o teor excessivo em chumbo da água fornecida a Verviers era bem conhecido e fora objecto de uma troca de correspondência entre as partes.

29. O *plano de acção* residia na realização de um importante projecto, qual seja o da edificação de uma estação de tratamento de águas.

30. Do mesmo modo, o *calendário* estava, deste ponto de vista, predeterminado, já que em nenhum momento se contara com a finalização do projecto antes do fim de 1990. O demandado, de resto, comunicou, por carta de 1 de Março de 1989, um calendário detalhado, junto ao processo na audiência, o qual incluía a indicação dos meios disponíveis e dos compromissos, divididos pelos orçamentos anuais.

31. Tendo em conta a circunstância de o projecto que veio a ser realizado ser conhecido desde o início dos anos 80 e ter, aliás, sido efectivamente executado — o que obrigou à utilização de créditos muito importantes — o pedido que foi apresentado satisfaz, segundo nós, aos requisitos de fundo previstos no n.° 2 do artigo 20.° da directiva.

3 — Acórdão de 22 de Setembro de 1988, Processo penal contra Desconhecidos, n.° 11 (228/87, Colect., p. 5099)

32. Portanto, desde que se admita que não houve violação do Tratado com fundamento no carácter tardio do pedido apresentado ao abrigo do artigo 20.° e tão-pouco, por conseguinte, violação da obrigação decorrente do artigo 19.°, o pedido foi formulado em forma adequada aos requisitos do n.° 2 do artigo 20.°, de modo a ter ocorrido uma prorrogação dos prazos. Sobre este ponto, não são fundadas as acusações da Comissão.

Quanto às despesas

33. Por motivo da desistência parcial do pedido, há que aplicar o n.° 4 do artigo 69.° do Regulamento Processual. Atendendo a que a nossa opinião sobre o objecto do presente litígio se traduz num vencimento parcial e num decaimento parcial das partes, deverá recorrer-se à aplicação do n.° 3 do artigo 69.° do Regulamento Processual. Segundo o artigo 69.°, n.° 3, primeiro parágrafo, e n.° 4, segundo parágrafo, cada parte deverá suportar as respectivas despesas.

C — Conclusões

34. Sugerimos, pois, que o Tribunal decida do seguinte modo:

«1) O Reino da Bélgica violou os artigos 9.°, 19.° e 20.° da Directiva 80/778/CEE, nos seguintes pontos:

a) no acto pelo qual a região da Valónia aplicou a referida directiva, as disposições derrogatórias são submetidas a condições menos rigorosas que as previstas na directiva,

b) o fornecimento de água à cidade de Verviers não satisfez, nos prazos fixados, as exigências da directiva.

2) Quanto ao mais, a acção é julgada improcedente.

3) Cada parte suportará as suas próprias despesas.»