ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
22 de Abril de 1999 *

No processo C-340/96,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Richard B. Wainwright, consultor jurídico principal, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por Derrick Wyatt, QC, e Mark Hoskins, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

demandado,

* *Língua do processo: inglês.*

que tem por objecto obter a declaração de que:

— ao não obrigar as companhias das águas a adequarem-se às exigências da Directiva 80/778/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano (JO L 229, p. 11; EE 15 F2 p. 174), devido à sua aceitação dos compromissos, e

— por conseguinte, ao não fazer com que a qualidade das águas fornecidas para consumo em várias zonas do Reino Unido seja conforme às exigências desta directiva, daí resultando a ultrapassagem das concentrações máximas admissíveis fixadas na directiva para vários parâmetros,

Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann, presidente da Primeira Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, J. C. Moitinho de Almeida (relator), C. Gulmann, D. A. O. Edward e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 17 de Junho de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Setembro de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 15 de Outubro de 1996, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE, uma acção destinada a obter a declaração de que:

— ao não obrigar as companhias das águas a adequarem-se às exigências da Directiva 80/778/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano (JO L 229, p. 11; EE 15 F2 p. 174, a seguir «directiva»), devido à sua aceitação dos compromissos, e

— por conseguinte, ao não fazer com que a qualidade das águas fornecidas para consumo em várias zonas do Reino Unido seja conforme às exigências desta directiva, daí resultando a ultrapassagem das concentrações máximas admissíveis fixadas na directiva para vários parâmetros,

o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.

A directiva

2 O artigo 7.°, n.° 1, da directiva exige que os Estados-Membros fixem os valores aplicáveis às águas destinadas ao consumo humano para os parâmetros que constam do Anexo I. O n.° 3 desta disposição prevê que, relativamente aos parâmetros que constam dos quadros A, B, C, D e E do referido anexo, os valores a fixar pelos Estados-Membros devem ser inferiores ou iguais aos valores constantes da coluna «Concentração máxima admissível». Além disso, segundo o artigo 7.°, n.° 6, da directiva, os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que as águas destinadas ao consumo humano satisfaçam pelo menos as exigências especificadas no Anexo I.

3 O artigo 18.° da directiva dispõe que os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à mesma e aos seus anexos no prazo de dois anos a contar da sua notificação e que informarão imediatamente a Comissão desse facto. Além disso, segundo o artigo 19.° da mesma directiva, 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. Estes prazos terminaram, no que diz respeito ao Reino Unido, respectivamente em 18 de Julho de 1982 e 18 de Julho de 1985.

4 Os artigos 9.°, 10.° e 20.° prevêem derrogações à obrigação de os Estados-Membros garantirem a conformidade das águas em causa com as exigências da directiva. A primeira daquelas disposições permite derrogações para ter em conta situações relativas à natureza e à estrutura dos terrenos da área de que depende o recurso considerado bem como situações relativas a condições metereológicas excepcionais, a segunda autoriza derrogações em caso de grave emergência e, por fim, a última dá aos Estados-Membros a possibilidade, em casos excepcionais e para grupos de população geograficamente delimitados, de introduzirem junto da Comissão um pedido especial de um prazo suplementar para o cumprimento do disposto no Anexo I.

A regulamentação nacional

5 Nos termos da Section 68(1)(a) do Water Industry Act 1991 (a seguir «lei»), as companhias titulares de uma concessão para o fornecimento de água destinada a fins domésticos ou a fins de produção de géneros alimentícios são obrigadas a só distribuir água que no momento do abastecimento seja própria para consumo. A este respeito, os Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, que sofreram várias alterações, retomam as exigências de qualidade das águas, como as mesmas resultam da directiva.

6 As Sections 18 a 24 da lei enunciam as modalidades destinadas a fazer respeitar pelas companhias das águas as normas em matéria de salubridade das águas.

7 Assim, a Section 18 da lei dispõe que, quando uma companhia fornece água não conforme às exigências de salubridade, o Secretary of State é, em princípio, obrigado a fazer um intimação, que pode assumir carácter provisório ou definitivo. A intimação definitiva contém todas as medidas necessárias a fim de assegurar o respeito das normas de salubridade. Segundo a Section 18(5) da lei, a intimação obriga a sociedade destinatária a efectuar ou a abster-se de efectuar tal acto indicado ou tal actividade descrita na intimação, produz efeitos na data mais próxima possível, como decorre da intimação, e pode ser retirada em qualquer altura.

8 Antes de fazer uma intimação definitiva ou de confirmar uma intimação provisória, o Secretary of State deve, em conformidade com a Section 20(1) da lei, formular uma comunicação declarando que vai recorrer à mesma, expondo os efeitos da intimação e precisando nomeadamente a exigência que é objecto do procedimento de intimação, os actos ou omissões que constituem infracções à referida exigência e os outros elementos que justificam que a intimação seja feita ou confirmada. De acordo com a Section 20(2) da lei, a referida comunicação deve ser objecto de publicação adequada a fim de chamar a atenção das pessoas susceptíveis de ser afectadas pelo conteúdo da comunicação. Para o mesmo efeito, o Secretary of State deve, por força da Section 20(5) da lei, publicar a intimação que tiver feito.

9 Em aplicação da Section 22(1) da lei, existe uma obrigação de executar uma intimação em relação a qualquer pessoa susceptível de ser afectada pelo seu não respeito. A Section 22(2) desta disposição prevê que, no caso de a violação desta obrigação provocar uma perda ou um prejuízo, o interessado pode agir judicialmente. Além disso, por força da Subsection (4), quando uma companhia das águas não aja em conformidade com uma intimação, o Secretary of State pode solicitar uma intimação judicial de actuação em conformidade.

10 Conforme o disposto na Section 24(1) e (2) da lei, o Secretary of State pode, em caso de incumprimento grave da obrigação de uma companhia de dar cumprimento a uma intimação, pedir aos tribunais que profiram um despacho especial de administração judicial. Quando o incumprimento seja de tal forma grave que a companhia não possa conservar a sua aprovação, o tribunal pode decidir, por força da Section 23(1) e (2) da lei, a transferência das suas funções para outra companhia.

11 Segundo a Section 19(1) da lei, o Secretary of State não é obrigado a fazer uma intimação a uma companhia se estiver convencido, nomeadamente, de que a referida companhia se comprometeu a tomar qualquer medida, que se lhe afigure dever ser tomada pela companhia até nova ordem, a fim de garantir ou de facilitar o respeito das normas consideradas.

12 A obrigação de respeitar esse compromisso é independente da obrigação primária de distribuir água salubre. Quando uma companhia não respeita um compromisso, o Secretary of State deve fazer, em conformidade com a Section 19(2) da lei, uma intimação destinada a garantir a adequação às cláusulas do compromisso.

O procedimento pré-contencioso

13 Depois de ter recebido numerosas queixas tendo por objecto o não respeito pelo Reino Unido das suas obrigações por força da directiva, a Comissão, por carta de 26 de Setembro de 1991, notificou o Governo do Reino Unido para este lhe apresentar as suas observações sobre as infracções imputadas.

14 Não tendo julgado satisfatória a resposta do Governo do Reino Unido, a Comissão dirigiu-lhe, em 18 de Junho de 1993, um parecer fundamentado em que o acusava de não ter obrigado as companhias das águas a adequarem-se às exigências da directiva devido à sua aceitação dos compromissos e à simples fixação de orientações e, por conseguinte, de não ter actuado por forma a que a qualidade das águas fornecidas para consumo em várias zonas do Reino Unido seja conforme às exigências da directiva, daí resultando a ultrapassagem das concentrações máximas admissíveis fixadas na directiva para vários parâmetros. Segundo a Comissão, o Reino Unido não cumpriu assim as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado e da directiva e, por conseguinte, pediu a este Estado-Membro que tomasse as medidas necessárias para dar cumprimento a este parecer fundamentado no prazo de dois meses.

15 Na sua resposta de 21 de Setembro de 1993, o Reino Unido reconheceu que determinados parâmetros que definem a qualidade das águas abrangidas pela directiva não tinham sido respeitados e que esta situação se mantinha em certos casos. Além disso, reconheceu que a directiva lhe impunha que velasse por que todas as águas destinadas ao consumo humano sejam, em qualquer momento, conformes às exigências da directiva. Em contrapartida, o Governo do Reino Unido rejeitou a afirmação da Comissão segundo a qual o sistema dos compromissos previstos na lei não permitia de forma alguma fazer respeitar as exigências da directiva.

16 Após várias trocas de correspondência entre a Comissão e o Reino Unido respeitando, nomeadamente, às zonas de abastecimento de água onde continuam a existir compromissos e de uma última reunião entre as duas partes no litígio, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto ao mérito

17 Deve esclarecer-se a título preliminar que, quando da audiência no Tribunal de Justiça, a Comissão indicou que a sua acção abrangia exclusivamente o não respeito pelo Reino Unido da directiva em Inglaterra e no País de Gales.

18 Em apoio do seu pedido, a Comissão alega que o mecanismo dos compromissos, como previsto pela lei, não satisfaz as exigências da directiva. Em primeiro lugar, o sistema dos compromissos não permite garantir a plena aplicação da directiva. Em segundo lugar, este sistema não permite aos particulares invocarem, por via judicial, os direitos conferidos pela directiva contra as companhias que estão na origem do seu não respeito.

Quanto à acusação geral assente no não respeito efectivo da directiva

19 A Comissão esclarece desde já que, se não acusa o Reino Unido, no âmbito do presente processo, de as águas destinadas ao consumo humano em várias zonas deste Estado-Membro não satisfazerem as normas de qualidade exigidas pela directiva, o que aliás não é contestado por este Estado-Membro, considera que o recurso sistemático ao mecanismo dos compromissos não constitui um método satisfatório para garantir a plena aplicação da directiva.

20 A este respeito, a Comissão salienta em primeiro lugar que, devido à aceitação dos compromissos, o não respeito pelo Reino Unido das normas fixadas pela directiva estende-se muitas vezes por vários anos. Além disso, os próprios compromissos contêm uma cláusula que permite a alteração tanto das datas fixadas como das especificações técnicas dos trabalhos exigidos para a adequação às exigências da directiva.

21 Em seguida, a Comissão indica, dando como exemplo os compromissos assumidos pela Thames Water, empresa que assegura o abastecimento de água a Londres, que estes são aceites sem qualquer menção das normas de qualidade que devem ser atingidas. É um facto que o terceiro compromisso assumido pela Thames Water se refere ao «valor recomendado» numa brochura intitulada «Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies», mas a mesma inclui certas normas não conformes às exigências da directiva.

22 Por fim, a Comissão assinala que a lei não precisa suficientemente as condições a que está sujeita a aceitação dos compromissos. Assim, alega que, em conformidade com a sua proposta de nova directiva relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano [proposta de 4 de Janeiro de 1995, COM(94) 612, a propósito da qual o Conselho adoptou uma posição comum em 19 de Dezembro de 1997 (JO 1998, C 91, p. 1)], são admitidas certas derrogações às normas de qualidade que excedem as actualmente autorizadas mas, contrariamente ao mecanismo dos compromissos, a aceitação destas derrogações é sujeita a condições muito estritas.

23 A Comissão reconheceu expressamente, na audiência, que o mecanismo das intimações constitui um método satisfatório de execução da directiva.

24 O Governo do Reino Unido alega que a Comissão não conseguiu demonstrar que os incumprimentos verificados resultam da aceitação sistemática de compromissos assumidos pelas companhias das águas.

25 A este respeito, observa que a vigilância de certos pesticidas só se tornou tecnicamente possível em meados dos anos 80. Assim, o não respeito das exigências da directiva relativas aos herbicidas só podia ter sido verificado em 1989, quando as companhias não dispunham, na altura, dos conhecimentos técnicos que lhe permitissem adoptar imediatamente métodos de tratamento adequados. Este governo acrescenta que, em certos casos, o respeito das exigências da directiva exige trabalhos de construção importante, consultas do público bem como avaliações de impacte ambiental. Além disso, seria eventualmente necessário instalar um sistema alternativo de abastecimento de água às populações.

26 O Governo do Reino Unido alega igualmente que as companhias das águas são as melhores colocadas para identificar as medidas necessárias ao respeito das exigências da directiva e que, assim, os compromissos constituem, para atingir o resultado pretendido, um método mais rápido e eficaz que o das intimações. Aliás, os órgãos jurisdicionais nacionais reconheceram mais vantagens no recurso a compromissos do que a intimações.

27 Recorde-se que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Itália, C-360/87, Colect., p. I-791, n.º 13), a fim de garantir a plena aplicação das directivas, de direito e não apenas de facto, os Estados-Membros devem prever um quadro legal preciso no domínio em questão. Ora, não é esse o caso no que respeita ao mecanismo dos compromissos objecto do presente processo.

28 Com efeito, resulta dos n.^{os} 7 e 8 do presente acórdão que, se a lei organiza o procedimento a seguir em sede de intimação e obriga o Secretary of State a precisar as medidas necessárias a fim de assegurar o mais rapidamente possível a adequação das

águas em causa às exigências da directiva, não é esse o caso no que respeita ao mecanismo dos compromissos previsto na Section 19 da lei, permitindo esta última ao Secretary of State aceitar um compromisso com a mera condição de o mesmo conter as medidas que lhe parecem dever ser tomadas até nova ordem pela companhia em causa a fim de assegurar ou de facilitar o respeito das normas consideradas.

29 Portanto, a lei não especifica as matérias que devem ser objecto dos compromissos, nomeadamente os parâmetros a respeitar a título das derrogações, o programa dos trabalhos a efectuar bem como a sua duração e, se for caso disso, as informações a dar às populações afectadas.

30 Daqui resulta que a lei não prevê um quadro legal preciso na acepção da referida jurisprudência.

31 A conclusão de que o método dos compromissos não é conforme às exigências do direito comunitário não é afectada pelo argumento do Reino Unido segundo o qual a Comissão teria aprovado o sistema dos compromissos, nomeadamente numa carta de 16 de Maio de 1989. Com efeito, é jurisprudência constante que, para lá dos casos em que tais competências lhe são expressamente atribuídas, a Comissão não está habilitada a dar garantias quanto à compatibilidade com o direito comunitário de determinado comportamento. A Comissão não dispõe, em nenhuma circunstância, do poder de autorizar comportamentos contrários ao direito comunitário (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.° 136).

32 Verifica-se assim que, ao aceitar compromissos da parte das companhias das águas a fim de garantir a conformidade das águas com as exigências da directiva sem que as condições de aceitação de tais compromissos sejam precisadas na lei, o Reino Unido não respeitou as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado e da referida directiva.

Quanto à acusação assente na ausência de recurso contencioso

33 Na sua petição, a Comissão alega que, embora o Reino Unido tenha transposto a directiva para direito interno através de disposições suficientemente claras e precisas para permitir aos particulares conhecerem os seus direitos enquanto estiver em vigor um compromisso, os destinatários destes direitos não podem recorrer aos tribunais quando a água que lhes é fornecida não satisfaz as exigências de qualidade resultantes da directiva. Essa situação é contrária às exigências resultantes do direito comunitário (v., nomeadamente, acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/ /Alemanha, C-131/88, Colect., p. I-825).

34 O Reino Unido contesta a admissibilidade desta acusação porque a mesma não teria sido exposta nem na carta de notificação de incumprimento nem no parecer fundamentado.

35 Segundo a Comissão, a identidade dos meios e argumentos que é exigida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça está aqui garantida, mesmo se o raciocínio relativo à insuficiência do sistema de compromissos foi mais desenvolvido na petição. Com efeito, resulta da jurisprudência que nada impede a Comissão de completar os seus fundamentos na petição apresentada ao Tribunal de Justiça, desde que nem o objecto do pedido nem a base de facto ou de direito sejam modificados ou alargados. No caso *sub judice*, o raciocínio relativo à defesa pelos particulares dos seus direitos nos órgãos jurisdicionais nacionais viria apoiar o fundamento segundo o qual, ao aceitar compromissos, o Reino Unido não teria executado plenamente as obrigações que lhe incumbem por força da directiva, fundamento sempre mantido ao longo da fase administrativa do presente processo.

36 A este respeito, recorde-se que a carta de notificação de incumprimento dirigida pela Comissão ao Estado-Membro, e seguidamente o parecer fundamentado emitido pela Comissão delimitam o objecto do litígio e este, a partir de então, já não pode ser alargado. Com efeito, a possibilidade de o Estado em causa apresentar as

suas observações constitui, mesmo se ele pensa não a dever utilizar, uma garantia essencial querida pelo Tratado e o respeito dessa garantia é uma formalidade essencial da regularidade do processo que verifica um incumprimento de um Estado-Membro. Por conseguinte, o parecer fundamentado e a acção da Comissão devem ter por base as mesmas acusações já constantes da carta de notificação de incumprimento que dá início à fase pré-contenciosa (v., nomeadamente, acórdão de 29 de Setembro de 1998, Comissão/Alemanha, C-191/95, Colect., p. I-5449, n.° 55).

37 É incontestável que, em especial, quando uma directiva visa conceder direitos aos particulares, os Estados-Membros devem prever as disposições necessárias para garantir uma protecção judicial aos destinatários de tais direitos (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha, já referido, n.° 6).

38 Todavia, durante a fase pré-contenciosa do presente processo, a Comissão limitou-se a considerar que o mecanismo dos compromissos, na medida em que não obrigava as companhias das águas a agir em conformidade com as prescrições da directiva, não era um método satisfatório para fazer face às ultrapassagens das concentrações máximas admissíveis fixadas na directiva para vários parâmetros. Foi só na sua petição que a Comissão acusou o Reino Unido de não conceder uma protecção efectiva aos destinatários dos direitos resultantes da directiva.

39 Por conseguinte, a Comissão não podia, sem alargar o objecto da presente acção e, assim, sem violar os direitos da defesa do Governo do Reino Unido, acusá-lo de não ter garantido uma protecção judicial suficiente em favor dos destinatários dos direitos previstos pela directiva.

40 Daqui resulta que esta acusação extravasa o âmbito da presente acção por incumprimento, devendo deste modo ser rejeitada por inadmissibilidade.

Quanto às despesas

41 Por força do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. A Comissão requereu a condenação do Reino Unido nas despesas e tendo este sido vencido no essencial dos seus fundamentos, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **Ao aceitar compromissos da parte das companhias das águas a fim de garantir a conformidade das águas com as exigências da Directiva 80/778/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano, sem que as condições da aceitação de tais compromissos sejam precisadas no Water Industry Act 1991, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não respeitou as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE e da referida directiva.**

2) Quanto ao restante julga-se a acção improcedente.

3) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é condenado nas despesas.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Edward Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Abril de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J.-P. Puissochet