CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 15 de Setembro de 1998 *

1. A Comissão acusa o Reino Unido de não ter cumprido, em relação à Inglaterra e ao País de Gales, as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 80/778/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano [1] (a seguir «directiva»). Entende-se por águas destinadas ao consumo humano todas as águas utilizadas para esse fim ou provenientes de captações privadas e as águas utilizadas na indústria alimentar para efeitos de fabrico ou de tratamento (artigo 2.°).

2. Os Estados-Membros fixam os valores aplicáveis às águas, que devem ser inferiores ou iguais aos valores constantes da coluna «Concentração máxima admissível» constante do Anexo I (artigo 7.°, n.° 1). Devem tomar as disposições necessárias para que as águas destinadas ao consumo humano satisfaçam as exigências especificadas no Anexo I (artigo 7.°, n.° 6).

3. Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva e aos seus anexos no prazo de dois anos a contar da sua notificação e informarão imediatamente a Comissão desse facto. Além disso, segundo o artigo 19.°, os Estados-Membros tomam as disposições necessárias para que a qualidade das águas destinadas ao consumo humano seja tornada conforme à directiva no prazo de cinco anos a contar da sua notificação. Estes prazos terminaram, no que respeita ao Reino Unido, respectivamente em 18 de Julho de 1982 e em 18 de Julho de 1985.

4. Todavia, os Estados-Membros podem prever derrogações para ter em conta situações relativas à natureza e à estrutura dos terrenos da área de que depende o recurso considerado, e em caso de condições meteorológicas excepcionais (artigo 9.°). Em circunstâncias de grave emergência, as autoridades nacionais competentes podem autorizar, por um período de tempo limitado e até um valor máximo por elas fixado, um aumento das concentrações máximas admissíveis (artigo 10.°).

5. Além disso, os Estados-Membros podem, em casos excepcionais e para grupos de população geograficamente delimitados, introduzir junto da Comissão um pedido especial para um prazo suplementar para o cumprimento do disposto no Anexo I. Em caso de desacordo com o Estado-Membro em questão, a Comissão apresentará ao Conselho propostas adequadas (artigo 20.°).

* Língua original: francês.

1 — JO L 229, p. 11; EE 15 F2 p. 174.

A regulamentação nacional

6. Nos termos da Section 68(1)(a) do Water Industry Act 1991, as companhias das águas são obrigadas a só distribuir água que deve ser «salubre» no momento em que é fornecida, quando esta água se destine ao consumo humano. A «salubridade» é definida nos Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, alterados, nomeadamente pelos Water Supply (Water Quality) Regulations (Amendment) 1991 e pelos Private Water Supplies Regulations. Os parâmetros fixados por estas disposições retomam os da directiva e, em certos casos, impõem exigências mais estritas. Segundo o Governo do Reino Unido, a obrigação, prevista pelo Water Industry Act 1991, de distribuir água salubre é absoluta. Uma companhia das águas não se pode defender demonstrando que fez tudo o necessário ou possível para distribuir uma água salubre. Além disso, nos termos da Section 37 deste mesmo diploma, a companhia das águas tem a obrigação de manter reservas de água suficientes para garantir a possibilidade de satisfazer todas as obrigações que lhe incumbem nos termos da parte III do Act, e nomeadamente a de distribuir, em aplicação da Section 68, uma água salubre.

7. Por força da legislação interna, as companhias das águas têm portanto uma obrigação primária de distribuir água que satisfaça as normas da directiva.

8. As Sections 18 a 24 do Water Industry Act 1991 estabelecem um quadro de execução específico que prevê, *inter alia*, a situação de uma companhia das águas que não satisfaça esta obrigação legal primária. As disposições aqui relevantes prevêem, essencialmente, o seguinte:

a) No caso de uma companhia das águas não cumprir a sua obrigação primária de distribuir uma água salubre, o Secretary of State é obrigado a fazer uma intimação provisória ou definitiva (Section 18), a não ser que a companhia em causa tenha assumido um compromisso adequado (Section 19).

b) Quando o Secretary of State opte por uma intimação definitiva, a mesma «conterá todas as disposições necessárias a fim de garantir a conformidade» [Section 18(1) e (5)(a)].

c) Uma intimação pode ser revogada em qualquer altura [Section 18(5)(c)].

d) A obrigação de agir em conformidade com uma intimação vale em relação a toda e qualquer pessoa susceptível de ser afectada pelo não respeito desta intimação, e qualquer violação desta obrigação que

provoque perdas ou danos pode justificar uma acção judicial da vítima [Section 22(1) e (2)].

e) Além disso, quando uma companhia das águas não tenha agido em conformidade com uma intimação, o Secretary of State pode solicitar uma intimação judicial para cumprimento [Section 22(4)].

f) O Secretary of State não é obrigado a fazer uma intimação quando a companhia das águas em causa tiver assumido o compromisso de tomar todas as medidas que lhe parecem dever ser tomadas até nova ordem (os compromissos são objecto de um exame permanente) pela companhia a fim de garantir ou de facilitar a conformidade com as normas da directiva, e que respeite este compromisso [Section 19(1)(b)].

g) A obrigação de agir em conformidade com um compromisso é uma exigência legal autónoma que cria uma obrigação jurídica independente — qualificada de obrigação secundária na presente instância no Tribunal de Justiça — que acresce [2] à obrigação primária de distribuir água salubre. O incumprimento de um compromisso cria por sua vez uma obrigação a cargo do Secretary of State que deve fazer uma intimação destinada a assegurar o cumprimento das cláusulas do compromisso [Section 19(2)].

h) O Secretary of State pode solicitar aos tribunais um despacho especial de administração judicial, nomeadamente em caso de incumprimento grave da obrigação secundária de dar cumprimento a uma intimação [Section 24(1) e (2)]. Quando o incumprimento seja de tal forma grave que a companhia não possa conservar a sua aprovação, o tribunal pode ordenar a transferência das suas funções para outra companhia [Section 23(1) e (2)].

Âmbito da acção e argumentos das partes

9. Assinale-se desde já que o objecto da presente acção não é apenas que o Tribunal declare que na data da propositura da acção a qualidade das águas não era conforme aos critérios da directiva em todo o território da Inglaterra e do País de Gales.

10. Resulta, com efeito, da petição que a Comissão pede que o Tribunal declare que o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado

2 — No texto inglês da contestação: «gives rise to an independent legal obligation *over and above* the primary obligation».

«ao não obrigar, devido à aceitação de compromissos, as companhias das águas a adequarem-se às exigências da directiva» 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 da Directiva 80/778/CEE, daí resultando a ultrapassagem das concentrações admissíveis fixadas na directiva para vários parâmetros».

11. O demandado sublinha a importância dos termos exactos da petição para o ónus da prova. Com efeito, daí resulta, em sua opinião, que a Comissão pede ao Tribunal que julgue não só que as águas fornecidas para consumo humano não atingiam, na data exigida, os níveis de qualidade resultantes da directiva, mas também que tal resulta do mecanismo introduzido pelas autoridades do Reino Unido para a sua execução e, em especial, da sua aceitação de compromissos assumidos pelas companhias das águas.

12. Por conseguinte, não basta à Comissão provar que os níveis de qualidade da água distribuída no Reino Unido não eram conformes às exigências da directiva, o que aliás não é de modo algum contestado pelo Reino Unido.

13. Cabe além disso à Comissão provar que esta situação resulta do método dos compromissos aplicados pelas autoridades do Reino Unido.

14. Para contestar a eficácia do mecanismo introduzido, a Comissão enumera as seguintes críticas.

15. Evoca, em primeiro lugar, números dos quais resulta que, na data prevista pela directiva e mesmo, nalguns casos, mais de dez anos depois, as normas fixadas pela directiva não são ainda atingidas em diversas zonas do Reino Unido.

16. Assim, a Comissão sublinha, a título de exemplo, que, na região do Tamisa, 4,3 milhões de pessoas, numa população total de 7,3 milhões, receberam em 1995 água contaminada pelo pesticida Isoproturon. A Comissão deduz dos números fornecidos pelo demandado que, em 1995, 20% da população de Inglaterra e do País de Gales receberam água não conforme à norma relativa aos pesticidas.

17. A Comissão faz em seguida uma análise comparativa dos instrumentos criados pela legislação britânica. Assinala que, em caso de violação das exigências de salubridade da água, as autoridades competentes são em princípio obrigadas a fazer uma intimação à companhia em falta. A lei impõe a execução das obrigações constantes da intimação e enumera as sanções que podem ser adoptadas em caso de não execução.

18. Segundo a Comissão, o contraste com os compromissos é espantoso: estes não contêm qualquer obrigação de alcançar resultados precisos, mas unicamente a de fazerem certos trabalhos. Permitem além disso às companhias das águas solicitar a alteração tanto das datas fixadas como das especificações técnicas dos trabalhos exigidos para dar cumprimento às exigências da directiva. As companhias poderiam portanto facilmente não aplicar durante anos as normas resultantes do direito comunitário.

19. A Comissão considera além disso que, ao recorrer aos compromissos, as autoridades renunciam na prática à utilização das intimações. Tal atitude de cooperação com as companhias das águas teria, em sua opinião, sido aceitável nos primeiros anos de execução da directiva, em meados dos anos 80, mas, dez anos mais tarde, é totalmente inadequada.

20. A Comissão declara por fim que, muitas vezes, os compromissos nem sequer se referem às normas comunitárias que devem ser cumpridas, ou referem-se mesmo a normas inferiores publicadas numa brochura intitulada «Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies».

21. A este raciocínio o Reino Unido opõe os seguintes argumentos.

22. Sublinha, antes de mais, que a argumentação da Comissão não distingue entre a obrigação primária que incumbe no caso de figura a um Estado-Membro, ou seja, garantir a conformidade com as normas, na data prevista, das águas fornecidas ao consumidor, e a sua obrigação secundária, que é, no caso de não respeito da obrigação primária, de tudo fazer para obviar o mais rapidamente possível à situação.

23. O Reino Unido não contesta que não satisfez a sua obrigação primária, mas considera, em contrapartida, ter satisfeito a sua obrigação secundária. O Reino Unido recorda em seguida que por força do Water Industry Act 1991 as companhias das águas também têm a obrigação primária de fornecer água que satisfaça as normas da directiva. Esta obrigação mantém-se mesmo depois da aceitação de um compromisso.

24. Contrariamente ao que a Comissão deixa entender, o facto de os compromissos não retomarem necessariamente as normas em vigor não implica de forma alguma, segundo o Reino Unido, uma dispensa da obrigação de as respeitar.

25. Quanto à brochura em questão, a mesma refere-se a situações diferentes: não à execução das normas da directiva, mas à identificação de situações de urgência. Além disso, não tem valor obrigatório, contrariamente às referidas normas.

26. Além disso, o Governo do Reino Unido recorda que, se a obrigação primária de fornecer uma água conforme às normas não for satisfeita por uma companhia, as autoridades competentes têm a obrigação de lhe fazer uma intimação, a não ser que esta assuma o compromisso de realizar os trabalhos necessários para se adequar a esta obrigação. Uma vez assumido, o compromisso é obrigatório para a companhia.

27. As referidas autoridades têm a obrigação de recusar este compromisso se não considerarem que se trata do meio mais rápido para alcançar o objectivo de fornecer uma água que corresponda às normas da directiva. A decisão de aceitação de um compromisso está sujeita a fiscalização jurisdicional.

28. Não se pode portanto, segundo o governo demandado, pretender que, pelo método dos compromissos, as autoridades nacionais dispõem de um meio de dispensar facilmente as companhias, pelo menos temporariamente, de prosseguirem os objectivos previstos pela directiva.

29. O demandado admite que os compromissos podem ser alterados, tanto no que respeita à natureza dos trabalhos a realizar como aos prazos previstos para o efeito. Todavia, tal não constitui uma falha do sistema. Com efeito, contrariamente à Comissão que vê aqui a possibilidade de as companhias adiarem regularmente a data em que devem finalmente ter realizado os objectivos da directiva, o Governo do Reino Unido sublinha que tal cláusula de flexibilidade permite adaptar os compromissos à evolução tecnológica modificando-os à medida que surgem soluções mais eficazes para os problemas de uma companhia.

30. Quanto às intimações, o Governo do Reino Unido não contesta que, na prática, as autoridades só recorrem às mesmas em caso de insucesso dos compromissos.

31. Sublinha a este respeito que o Water Industry Act 1991 se funda na premissa de que é a companhia em causa que está melhor colocada para apreciar a natureza exacta e a duração dos trabalhos a realizar para satisfazer a directiva. É portanto lógico que lhe seja dada a possibilidade de fazer uma proposta a este respeito, oferecendo às autoridades um compromisso.

32. Além disso, o processo de adopção de uma intimação é muito mais gravoso que o de um compromisso. As autoridades são obrigadas a determinar elas próprias a natureza exacta dos trabalhos a realizar e a sua análise pode ser contestada pela companhia em causa. Há que respeitar os direitos de defesa, não tendo o processo o carácter consensual específico dos compromissos. Além disso, a exigência de proceder a inquéritos públicos contribui para dilatar os prazos.

33. Segundo o Governo do Reino Unido, resulta do que precede que a força obrigatória das intimações é compensada, no todo ou em parte, por estes inconvenientes.

34. Por fim, seria útil, para a eficácia do processo de intimação, fazê-la preceder de um compromisso. Com efeito, nesse caso, a companhia em falta dificilmente se pode opor a que a intimação retome os termos do compromisso, uma vez que estes foram previamente aprovados pela própria companhia.

Análise do método dos compromissos

35. Que pensar dos argumentos em presença?

36. A minha opinião pode ser resumida nas quatro observações seguintes, que adiante desenvolverei:

— para a execução das directivas, os Estados-Membros podem escolher os meios mas estes devem conduzir a resultados nos prazos previstos;

— o não respeito destes resultados deve ser punido com sanções eficazes;

— o sistema dos compromissos não constitui um *mecanismo eficaz; trata-se na realidade* de um sistema de derrogações temporárias não previstas na directiva;

— os argumentos relativos ao ónus da prova e à distinção entre obrigações primárias e obrigações secundárias não são, assim, pertinentes.

37. Como confirmado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, a própria natureza da directiva, como definida no artigo 189.° do Tratado, implica que, na ausência de disposições expressas na directiva, os Estados-Membros são livres de escolher entre as diferentes soluções adequadas à realização do seu objectivo [3].

38. Pode-se, assim, considerar que a escolha entre o recurso a um método mais fundado na cooperação das companhias em causa do que na coercibilidade faz parte do poder discricionário de um Estado-Membro. Isto corresponde perfeitamente à intenção do legislador comunitário no caso de figura dado que

3 — V., por exemplo, acórdão de 10 de Abril de 1984, Von Colson e Kamann (14/83, Recueil, p. 1891).

a directiva prescreve as normas a atingir em matéria de qualidade das águas fornecidas para consumo humano, sem impor aos Estados-Membros um método determinado para chegar a tal.

39. É portanto acertadamente que a Comissão admite que o método dos compromissos teria sido perfeitamente admissível antes da data em que deviam ser atingidos os objectivos da directiva.

40. Além disso, resulta dos autos que este método conduziu e conduz ainda hoje a uma melhoria constante da qualidade das águas.

41. Não deixa no entanto de ser um facto que o método dos compromissos continua a ser aplicado nos casos em que os objectivos da directiva não foram atingidos por uma determinada companhia, e isto anos depois da data em que o deviam ter sido.

42. Graças a este método, as companhias das águas obtêm a garantia de não ser objecto de uma intimação durante o período coberto pelo compromisso e enquanto prosseguirem a realização do programa previsto por este.

43. Verifica-se assim que o método dos compromissos é na realidade uma alternativa ao das intimações, previsto no mesmo diploma.

44. Ora, como o Tribunal tem afirmado reiteradamente, os Estados-Membros devem garantir que as violações das normas de uma directiva sejam punidas com sanções efectivas [4].

45. Segundo o Governo do Reino Unido, o método das intimações não é nem mais eficaz nem mais rápido que o dos compromissos. No entanto, não resulta dos autos que a autoridade competente do Reino Unido tenha recorrido a uma intimação em tal número de casos que seja possível comparar a eficácia destes dois métodos.

46. De qualquer modo, o resultado do método dos compromissos é o de que as companhias das águas beneficiam de um prazo suplementar para realizar os objectivos de qualidade fixados.

47. Assim, o sistema dos compromissos deve ser analisado como um mecanismo derroga-

4 — V., nomeadamente, acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, Colect., p. 2965).

tório, ainda que sujeito a condições, aplicado unilateralmente por um Estado-Membro.

48. Ora, este sistema não consubstancia qualquer uma das cláusulas derrogatórias especiais previstas nos artigos 9.° e 10.° da directiva, e também não satisfaz as condições da cláusula derrogatória mais geral prevista no artigo 20.° da mesma (v., *supra*, n.os 4 e 5). Não respeita portanto as disposições da directiva.

49. No entanto, o Governo do Reino Unido contesta que o mecanismo dos compromissos possa ser analisado como implicando a concessão às companhias das águas de uma derrogação às exigências da directiva dado que, mesmo após a aceitação de um compromisso e seja qual for o seu conteúdo, a companhia das águas continua a estar sujeita à sua obrigação primária de fornecer uma água «salubre», ou seja, conforme às exigências da directiva.

50. Esta análise peca por um formalismo excessivo. Com efeito, não é discutível que, na prática, uma companhia cujo compromisso tenha sido aceite analisará as suas obrigações à luz deste. Só se não satisfizer os seus termos é que sofrerá consequências. Em contrapartida, durante a validade do compromisso, o facto de não satisfazer a sua obrigação primária não provocará qualquer acção das autoridades a seu respeito. Esta obrigação tornar-se-á portanto puramente teórica e será, *de facto*, substituída pelo conteúdo do compromisso.

51. Na verdade, a argumentação britânica equivale essencialmente a dizer que, através do mecanismo dos compromissos, o Reino Unido tomou as únicas medidas razoavelmente possíveis para chegar tão rapidamente quanto possível à realização dos objectivos da directiva, dada a situação em que se encontrava a rede de água canalizada e tendo em conta o aparecimento de novas poluições por pesticidas ou a possibilidade de detectar poluições que os métodos antigos não permitiam detectar.

52. Mesmo que este raciocínio seja exacto, o que pessoalmente sou levado a crer, cabia ao Governo do Reino Unido pedir à Comissão que propusesse ao Conselho quer uma reabertura do prazo previsto no artigo 19.° da directiva, quer uma revogação da mesma, na pendência da adopção de uma directiva «mais realista».

53. O Tribunal, no que lhe diz respeito, tem que respeitar o teor da directiva.

54. Foi o que fez no âmbito da primeira acção intentada pela Comissão contra o Reino Unido a propósito da execução da mesma directiva [5]

5 — Acórdão de 25 de Novembro de 1992, Comissão/Reino Unido (C-337/89, Colect., p. I-6103, n.os 24, 25 e 27).

onde foi declarado o seguinte:

«A directiva impõe assim aos Estados-Membros que actuem de forma a alcançar certos resultados, sem que possam invocar, fora as derrogações previstas, *circunstâncias particulares* [6] para justificar o desrespeito daquele dever.

Daqui decorre que o facto, alegado pelo demandado, de ter tomado *todas as medidas razoavelmente possíveis* não pode justificar o incumprimento do dever de tornar as águas destinadas ao consumo humano pelo menos conformes com o disposto no Anexo I da directiva, *fora dos casos das derrogações expressamente previstas*.»

E mais adiante:

«Basta notar... que, como foi decidido pelo Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Bélgica [7], o pedido de concessão do prazo suplementar para cumprir o Anexo I, nos termos do artigo 20.°, deve ser apresentado dentro do prazo previsto no artigo 19.° para a transposição da directiva.»

55. No caso de figura, estamos, na realidade, na presença de uma transposição defeituosa da directiva que resulta da própria configuração dos diplomas adoptados no Reino Unido. O efeito da transposição, em si correcta, dos objectivos fixados na directiva é contrabalançado pela possibilidade — frequentemente utilizada — de obter em hipóteses não abrangidas pala directiva o adiamento do respeito dos parâmetros graças a compromissos negociados com a autoridade nacional competente.

56. Os diplomas adoptados pelo Reino Unido provam portanto, eles próprios, a realidade da infracção e a Comissão não tem necessidade de produzir qualquer prova suplementar. É certo que as companhias das águas depararam com dificuldades consideráveis. Mas também é indiscutível que existe um nexo indissolúvel entre o método dos compromissos, que implica, cada vez que é aplicado, o adiamento do respeito das normas de salubridade, e o facto de estas continuarem a não ser respeitadas.

Análise dos outros argumentos invocados

57. No entanto, há ainda que examinar uma série de argumentos invocados pelo Reino Unido, ligados às circunstâncias da adopção

6 — O sublinhado é nosso.

7 — Acórdão de 5 de Julho de 1990, Comissão/Bélgica (C-42/89, Colect., p. I-2821, n.° 23).

do Water Industry Act. Devo desde já assinalar que nenhum deles me parece decisivo.

58. Menciona em primeiro lugar a apresentação pela Comissão de uma proposta [8] de nova directiva relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano que, em sua opinião, prevê um sistema análogo ao dos compromissos e constitui assim um reconhecimento, pelo legislador comunitário, da dificuldade que os Estados-Membros têm em alcançar os objectivos previstos.

59. Mas a Comissão pensa que o sistema previsto na nova directiva pressupõe condições de aplicação muito mais estritas que os compromissos resultantes do Water Industry Act 1991 e que os dois não são comparáveis.

60. Em minha opinião, não há dúvida que esta proposta de directiva, a respeito da qual o Conselho adoptou uma «posição comum» de 19 de Dezembro de 1997 [9], se destina a provar que a execução da directiva deparou com grandes dificuldades em numerosos Estados-Membros.

8 — Proposta de 4 de Janeiro de 1995, COM(94) 612.

9 — JO 1998, C 91, p. 1.

61. Assim, o novo texto provisoriamente aprovado pelo Conselho abre um novo prazo de cinco anos para tornar as águas conformes (artigo 14.°). Este prazo pode ir até quinze anos para certas substâncias químicas.

62. Autoriza os Estados-Membros a prever derrogações por dois períodos sucessivos de três anos, podendo a Comissão autorizar um terceiro período de três anos (artigo 9.°).

63. Por fim, a Comissão pode conceder derrogações para certas zonas geográficas que podem ir até seis anos (artigo 15.°).

64. É portanto evidente que, mesmo no estádio actual, nem a Comissão nem o Conselho pensam que seja possível que todos os objectivos de qualidade que deviam estar realizados desde 1985 possam ser atingidos num futuro próximo. O facto de a Comissão ter, apesar disso, intentado a presente acção pode, deste modo, deixar-nos perplexos.

65. Mas só a Comissão pode decidir da oportunidade de intentar uma acção. Aliás, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que «os Estados-Membros são obrigados a cumprir todas as obrigações que lhes incumbem por força de uma directiva em vigor. Isto também é válido quando se projecta adoptar

uma proposta de nova directiva no mesmo domínio (v. acórdão de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/França, 220/83, Colect., p. 3663). Em todo o caso, a força vinculativa de uma directiva não pode ser impugnada enquanto esta não for revogada ou alterada» [10].

66. O Reino Unido alega igualmente que o sistema dos compromissos tem sido objecto de consultas detalhadas com a Comissão, que teria dado a sua aprovação quanto às disposições previstas, nomeadamente através de uma carta de um dos seus membros, de 16 de Maio de 1989.

67. A Comissão recorda que a carta em causa reservava expressamente o direito de a Comissão intentar as acções necessárias se viesse a convencer-se de que o sistema introduzido não era, ou deixara de ser, satisfatório.

68. De qualquer modo, é jurisprudência assente que a aprovação das instituições não dispensa os Estados-Membros do respeito das obrigações que para eles resultam do direito comunitário. O demandado não pode portanto invocar uma eventual aprovação da Comissão.

10 — Sumário do acórdão de 19 de Março de 1991, Comissão/Países Baixos (C-310/89, Colect., p. 1381, publicação sumária).

69. O Reino Unido afirma, além disso, que as questões suscitadas pela presente acção já foram examinadas pelos órgãos jurisdicionais britânicos no processo R/Ministro do Ambiente, ex parte: Friends of the Earth Ltd. Estes chegaram à conclusão que as disposições adoptadas pelas autoridades nacionais competentes constituíam o meio mais adequado de execução da directiva.

70. A Comissão responde que este processo nacional tinha um objecto diferente do da presente acção e que além disso dizia respeito a compromissos de 1991 ao passo que a Comissão pretende demonstrar que é a manutenção de tais compromissos em 1996 que é constitutiva do incumprimento imputado.

71. A este respeito basta recordar que é à Comissão que incumbe apreciar a oportunidade de uma acção por incumprimento que só o Tribunal de Justiça pode julgar, ou não, procedente. Neste contexto, eventuais decisões judiciais nacionais não podem vincular estas instituições.

72. O demandado alega igualmente que o método dos compromissos é aplicado noutros domínios do direito britânico.

73. Acertadamente, a Comissão afirma que o Reino Unido não é acusado de punir de modo menos estrito a aplicação de regras resultantes do direito comunitário relativamente a situações comparáveis de direito nacional.

74. Acrescentarei que o facto de o método dos compromissos se ter revelado eficaz num contexto determinado, como o da aplicação do direito britânico da concorrência, não permite concluir que o mesmo seja admissível no quadro da execução da directiva em questão.

A questão específica dos direitos dos particulares

75. A Comissão e o Reino Unido estão também em desacordo quanto ao problema da protecção dos direitos resultantes da directiva em relação aos particulares. Na sua petição, a Comissão declara «que parece» que por força do sistema dos compromissos os particulares não podem invocar direitos resultantes da directiva contra uma companhia das águas num órgão jurisdicional nacional, quando as autoridades encarregadas de fazer respeitar a regulamentação tenham aceite um compromisso de uma companhia e este compromisso esteja ainda em vigor.

76. O demandado contesta a admissibilidade do argumento, porque o mesmo nunca foi invocado durante a fase pré-contenciosa.

77. A Comissão por seu turno considera que este fundamento vem apoiar a acusação reiteradamente feita ao longo de toda a instância, a saber, que, ao aceitar compromissos, o Reino Unido não cumpriu a sua obrigação de garantir o respeito pelas companhias das águas das disposições da directiva. Deste modo, não é intempestivo.

78. Não posso acolher este último argumento. É certo que a demandante cita um acórdão do Tribunal de Justiça [11] segundo o qual a Comissão pode completar os seus fundamentos na petição apresentada ao Tribunal de Justiça. Daqui não resulta no entanto que possa apresentar pela primeira vez na fase da petição uma acusação como a relativa ao recurso dos particulares, direito de recurso que não é mencionado na directiva e ao qual, contrariamente à jurisprudência citada, não tinha anteriormente feito qualquer alusão.

79. Com efeito, esta questão tem uma importância e um carácter específico tais que não pode ser considerada um elemento secundário resultante necessariamente do argumento principal invocado pela Comissão.

11 — Acórdão de 2 de Dezembro de 1986, Comissão/Reino Unido (23/84, Colect., p. 3581).

80. A este respeito, há que sublinhar que tal problema extravasa em larga medida o âmbito das disposições do Water Industry Act 1991, uma vez que diz respeito a todo o sistema dos recursos existentes em direito nacional contra um fornecedor que não respeite as suas obrigações legais. Com efeito, é perfeitamente concebível que um direito de recurso que não resulte das disposições adoptadas especificamente com vista a dar execução à directiva exista por força de outras disposições nacionais de aplicação geral.

81. Tendo a Comissão invocado anteriormente a má aplicação da directiva sem fazer qualquer alusão a esta questão precisa, que como já foi visto nem sequer é mencionada na própria directiva, o demandado podia considerar que as acusações da Comissão não saíam do conteúdo das disposições nacionais adoptadas especificamente com vista à sua execução.

82. Concluo assim que os objectivos da fase pré-contenciosa, como definidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente o de indicar ao Estado-Membro em causa os elementos necessários à preparação da sua defesa e de lhe permitir dar cumprimento às suas obrigações [12], não seriam alcançados se fosse permitido à Comissão introduzir precisões de tal natureza e de tal importância na fase da petição.

12 — V., por exemplo, acórdão de 15 de Novembro de 1988, Comissão/Grécia (229/87, Colect., p. 6347).

83. É portanto a título meramente subsidiário que farei considerações relativas a este fundamento.

84. Na sua petição, a Comissão expôs inicialmente o seguinte:

«As disposições da directiva sobre a qualidade das águas destinadas ao consumo humano visam claramente, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, criar direitos para os particulares. Contrariamente aos litígios habitualmente submetidos ao Tribunal de Justiça, o problema aqui não é a ausência de medidas obrigatórias ou de um quadro legal preciso. Ao adoptar o Water Industry Act 1991 e as regulamentações do direito derivado, o Reino Unido transpôs a directiva através de disposições suficientemente claras e precisas para permitir aos particulares conhecer os seus direitos. Por força do sistema de compromissos, parece todavia que eles não podem invocar estes direitos contra uma companhia das águas no órgão jurisdicional nacional, quando as autoridades encarregues de fazer respeitar a regulamentação tenham aceite um compromisso de uma companhia e esse compromisso esteja ainda em vigor.»

85. A isto, o demandado responde que os consumidores podem sujeitar à fiscalização jurisdicional a decisão das autoridades que aceitam o compromisso em litígio. Além disso, os consumidores podem sempre, se sofrerem danos devido à má qualidade da água, fundar uma acção de indemnização nas disposições

do Consumer Protection Act 1987, que transpõe para o direito inglês a Directiva 85/374/CEE sobre a responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos [13]. Esta possibilidade de recurso contra a companhia das águas é-lhes facultada mesmo quando seja aplicável um compromisso.

86. A Comissão, embora aceitando o argumento, alega então que, por força desta legislação, o consumidor não pode obter a indemnização de danos sofridos devido a produtos destinados a uma utilização industrial e comercial. Resulta todavia das observações do Governo do Reino Unido que, em relação a tais danos, existe sempre a possibilidade de intentar uma acção de indemnização de direito comum, mesmo quando tenha sido aceite um compromisso.

87. Daqui resulta que o problema se limita portanto ao facto de que um particular não pode obter uma intimação contra uma companhia das águas quando tiver sido aceite um compromisso e o mesmo estiver em vigor. Tal seria, segundo a Comissão, «evidentemente contrário ao princípio da garantia da plena aplicação ou eficácia do direito comunitário, conforme consagrado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça [v. Factortame, Colect. 1990, p. I-2433].»

13 — Directiva do Conselho, de 25 de Julho de 1985, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos (JO L 210, p. 29; EE 13 F19 p. 8).

88. Para resolver esta questão, há, em minha opinião, que tomar em consideração os elementos seguintes.

89. Como a Comissão reconhece, a directiva foi transposta para direito nacional por disposições suficientemente claras e precisas para permitir aos particulares conhecer os seus direitos. Não estamos em presença de um problema «de efeito directo» de uma directiva e ainda menos de aplicação dita horizontal.

90. Por outro lado, trata-se aqui de uma acção por incumprimento nos termos do artigo 169.° do Tratado, e não de um pedido prejudicial ao abrigo do artigo 177.° do Tratado. Nenhum juiz nacional nos pergunta se um consumidor deve ou pode retirar da directiva, e em relação a uma companhia das águas, um direito directo a uma água conforme às normas da directiva.

91. O que está aqui em causa é unicamente o princípio geral segundo o qual, nos casos em que as autoridades comunitárias, por via de directiva, obrigaram os Estados-Membros a adoptar um determinado comportamento, o efeito útil desse acto ficaria enfraquecido se os particulares se vissem impedidos de o invocar em juízo e os órgãos jurisdicionais nacionais de o tomar em consideração enquanto elemento do direito comunitário para verificar se, dentro dos limites da faculdade que lhes é reservada quanto à forma e aos meios para a execução da directiva, as

autoridades nacionais agiram em conformidade com a mesma [14].

92. Resta saber se as vias de recurso descritas pelo Reino Unido, e cuja realidade a Comissão não contesta, dão origem a estes direitos.

93. Em minha opinião, a Comissão tem razão em considerar não satisfatória a solução da acção de indemnização assente nas disposições do Consumer Protection Act 1987, que transpôs a Directiva 85/374. Uma via de recurso que se limita à obtenção de uma indemnização, uma vez que a não observância das normas tenha causado um dano, não corresponde aos critérios do Tribunal de Justiça.

94. Em contrapartida, a possibilidade de um consumidor recorrer da decisão do Secretary of State de aceitar um compromisso (de que o Reino Unido dá exemplo nos anexos da sua contestação) permite, em minha opinião, considerar que os direitos dos particulares são suficientemente protegidos.

95. Com efeito, o que está aqui em causa é a não realização dos objectivos de qualidade em razão da aceitação de compromissos adiando a realização destes objectivos para data posterior.

96. Se tal compromisso for anulado na sequência de um recurso do particular, os objectivos de qualidade inscritos na lei aplicam-se imediatamente e o Secretary of State é obrigado a fazer uma intimação à companhia das águas.

97. O facto de um recurso contra um compromisso só poder ser dirigido contra o Secretary of State, e não contra uma companhia das águas, não modifica substancialmente a apreciação a fazer de situação. No quadro dos compromissos, a autoridade competente e a companhia das águas estão, com efeito, estreitamente relacionadas, tendo mesmo a segunda sido considerada pela High Court [15] uma emanação da primeira na acepção da jurisprudência Foster e o. [16] e a anulação da decisão de aceitar o compromisso implica imediatamente consequências para a companhia das águas.

98. Considero assim que a acusação da Comissão relativa à inexistência de possibilidade de recurso dos particulares é inadmissível e, a título subsidiário, improcedente.

14 — V., nomeadamente, acórdão de 24 de Outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, Colect., p. I-5403, n.° 56).

15 — Griffin n. South West Water Services Ldt, 1995, IRLR 15.

16 — Acórdão de 12 de Julho de 1990 (C-188/89, Colect., p. I-3313).

99. No termo desta análise, verifico portanto que, embora o método dos compromissos esteja longe de ser ineficaz no plano material, é no entanto inaceitável no plano jurídico na medida em que permite às companhias, em hipóteses não abrangidas pela directiva, adiar as obrigações que deviam cumprir desde 18 de Julho de 1985.

100. Quer seja considerado um método de transposição da directiva, ou um mecanismo de sanção acompanhado de uma suspensão ou de um prazo de estado de graça, verifica-se que este método «não garante a aplicação plena e total da directiva», para retomar a expressão utilizada pela Comissão na audiência.

Conclusão

101. Proponho assim ao Tribunal que dê provimento à acção da Comissão nos termos em que foi proposta e que declare que:

«1) ao não obrigar, devido à sua aceitação de compromissos, as companhias das águas a dar cumprimento à Directiva 80/778/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano, e

2) por conseguinte, ao não actuar de modo que a qualidade das águas fornecidas para o consumo em várias zonas do Reino Unido seja conforme às exigências dessa 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».

102. Proponho também que o Reino Unido seja condenado nas despesas.