CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS presentadas el 12 de febrero de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia en el presente asunto que, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE al abstenerse de adoptar todas las disposiciones necesarias para adaptar el Derecho interno a la Directiva 80/778/CEE, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 229, p. 11; EE 15/02, p. 174).

Normativa aplicable

2. La Directiva 80/778 establece los criterios de calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Estos criterios están contenidos en una lista de «parámetros» que figura en el Anexo I. La Directiva fija para la mayoría de los parámetros contenidos en los cuadros A y E del Anexo I una concentración máxima admisible y un nivel de guía. Para otros establece una concentración máxima admisible o un nivel de guía. Para unos pocos parámetros no fija ni concentración máxima admisible ni nivel de guía. Para un pequeño grupo de parámetros contenidos en el cuadro F del Anexo I se fija una concentración mínima.

3. El artículo 7 de la Directiva establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros fijarán los valores aplicables a las aguas destinadas al consumo humano para los parámetros que figuran en el Anexo I.

2. En lo referente a los parámetros para los cuales no consta ningún valor en el Anexo I, los Estados miembros podrán no fijar valores en aplicación del apartado 1, mientras que éstos no hayan sido determinados por el Consejo.

3. Por lo que se refiere a los parámetros que figuran en los cuadros A, B, C, D y E del Anexo I:

— los valores que habrán de fijar los Estados miembros habrán de ser inferiores o iguales a los que figuran en la columna "Concentración máxima admisible";

— para la fijación de valores, los Estados miembros se inspirarán en los que figuran en la columna "Nivel de guía".

4. Por lo que se refiere a los parámetros que figuran en el cuadro F del Anexo I, los

* Lengua original: inglés.

valores que habrán de fijar los Estados miembros habrán de ser superiores o iguales a los que constan en la columna "Concentración mínima exigida" para las aguas contempladas en el primer guión del artículo 2, que hayan sido sometidas a un tratamiento de ablandamiento.

5. La interpretación de los valores que figuran en el Anexo I habrá de llevarse a cabo teniendo en cuenta las observaciones (es decir, observaciones contenidas en la columna derecha del Anexo I relativas a ciertos parámetros).

6. Los Estados miembros habrán de adoptar las disposiciones necesarias a fin de que las aguas destinadas al consumo humano sean al menos conformes a las exigencias especificadas en el Anexo I.»

4. Los artículos 9 y 10 establecen determinadas excepciones.

El artículo 9 es del siguiente tenor literal:

«1. Los Estados miembros podrán prever excepciones a la presente Directiva, cuando hayan de tener en cuenta:

a) situaciones relativas a la naturaleza y a la estructura de los terrenos del área de la que dependa el recurso considerado.

Cuando un Estado miembro decida una excepción de este tipo, informará a la Comisión dentro de los dos meses siguientes a su decisión precisando los motivos de dicha excepción;

b) situaciones relativas a determinadas circunstancias meteorológicas excepcionales.

Cuando un Estado miembro decida una excepción de este tipo, habrá de informar a la Comisión dentro de los quince días siguientes a dicha decisión precisando los motivos y la duración de la excepción.

2. Los Estados miembros sólo informarán a la Comisión acerca de las excepciones contempladas en el apartado 1 cuando éstas se refieran a un suministro de agua al menos equivalente a 1.000 metros cúbicos diarios o a una población al menos igual a 5.000 personas.

3. Las excepciones que se establezcan en virtud del presente artículo no podrán en ningún caso referirse a los factores tóxicos y microbiológicos ni entrañar un riesgo para la salud pública.»

Según el artículo 10:

«1. En el caso de circunstancias accidentales graves, las autoridades nacionales competentes podrán autorizar, durante un período de tiempo limitado y hasta alcanzar un valor máximo por ellas fijado, que puedan superarse las concentraciones máximas admisibles que figuran en el Anexo I, en la medida en que no suponga ningún riesgo inaceptable para la salud pública y allí donde el

suministro de agua destinada al consumo humano no pueda asegurarse de ninguna otra forma.

2. Sin perjuicio de la aplicación de la Directiva 75/440/CEE y, en particular, del apartado 3 de su artículo 4, cuando un Estado miembro se vea obligado, para proveerse de agua potable, a recurrir a un agua superficial que no alcance las concentraciones imperativas de la categoría de agua A 3, con arreglo al artículo 2 de dicha Directiva, y no pueda poner en práctica un tratamiento adecuado para obtener un agua potable de la calidad definida por la presente Directiva, dicho Estado miembro podrá autorizar, durante un período de tiempo limitado y hasta un valor máximo admisible por él mismo fijado, que se sobrepasen las concentraciones máximas admisibles reflejadas en el Anexo I, en la medida en que dicho exceso no suponga ningún riesgo inaceptable para la salud pública.

3. Los Estados miembros que recurran a las excepciones contempladas en el presente artículo informarán inmediatamente a la Comisión indicándole los motivos y la duración probable de dichas excepciones.»

5. Procede destacar que la versión francesa del apartado 1 del artículo 10 comienza con los términos «en cas de circonstances accidentelles graves», que resultan mucho más explícitos que la expresión inglesa «in the event of emergencies» o la expresión alemana «in Notfällen». No obstante, en mi opinión, esta discrepancia es irrelevante.

6. Los Estados miembros tenían la obligación de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la Directiva en el plazo de dos años a partir del día de su notificación (artículo 18). Estaban igualmente obligados a adoptar las medidas necesarias para que la calidad de las aguas destinadas al consumo humano fuera conforme con la Directiva en un plazo de cinco años a partir del día de su notificación (artículo 19). La Comisión afirma que la Directiva fue notificada a la República Federal de Alemania el 18 de julio de 1980.

7. La norma más importante adoptada por Alemania para adaptar su Derecho interno a la Directiva es el Trinkwasserverordnung (Reglamento relativo al tratamiento del agua potable) de 22 de mayo de 1986 (BGBl. 1986 I, p. 760), que fue modificado por el Verordnung zur Änderung der Trinkwasserverordnung und der Mineral — und Tafelwasser-Verordnung (Reglamento por el que se modifica el Reglamento relativo al agua potable y el Reglamento relativo al agua mineral y al agua de mesa) de 5 de diciembre de 1990 (BGBl. 1990 I, p. 2600). La versión modificada del Trinkwasserverordnung entró en vigor el 1 de enero de 1991.

Contexto del procedimiento

8. Mediante escrito de 30 de octubre de 1987 la Comisión informó al Gobierno alemán de que, a su juicio, el Derecho interno alemán no había sido completamente adaptado a la Directiva, y le instó a que presentara observaciones. Insatisfecha con la respuesta del Gobierno alemán, la Comisión emitió un Dictamen motivado el 6 de julio de 1989, en el que instaba a la República Federal de Alemania a adoptar las medidas necesarias para atenerse a la Directiva en un plazo de dos meses. Mediante escrito de 6

de septiembre de 1989, el Gobierno alemán informó a la Comisión de que, en su opinión, el Trinkwasserverordnung constituía una adaptación completa del Derecho interno alemán a la Directiva. En ese mismo escrito el Gobierno alemán destacó que había elaborado un proyecto de Reglamento modificativo del Trinkwasserverordnung. El proyecto de Reglamento a que se aludía era, al parecer, el que entró en vigor el 1 de enero de 1991.

9. El recurso se presentó el 27 de julio de 1990. La Comisión expone en él diez motivos por los que, a su juicio, la República Federal de Alemania aplicó incorrectamente la Directiva. Sin embargo, en su réplica renuncia a seis de sus pretensiones por reconocer que algunas de las infracciones alegadas habían cesado tras la modificación del Trinkwasserverordnung. En respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia la Comisión desistió de otro motivo de recurso. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse tan sólo sobre tres motivos.

Excepciones previstas por el apartado 1 del artículo 4 del Trinkwasserverordnung

10. El apartado 1 del artículo 4 del Trinkwasserverordnung establece:

«En caso de circunstancias accidentales graves, la autoridad competente podrá autorizar, durante un período limitado y hasta un nivel máximo que ella fijará, excepciones a los valores máximos establecidos en su Anexo 2, siempre que de ello no se deduzca ningún riesgo para la salud pública y que el suministro de agua destinada al consumo humano no se pueda asegurar de ninguna otra forma.»

11. La versión inicial del apartado 1 del artículo 4 se refería a «casos especiales» (im Einzelfall) y no a «circunstancias accidentales graves» (in Notfällen) y autorizaba excepciones siempre que el suministro de agua no pudiera asegurarse de ninguna otra forma «a un coste razonable». La Comisión considera que la versión inicial del apartado 1 del artículo 4 era incompatible con el apartado 1 del artículo 10 de la Directiva que sólo permite excepciones en caso de «circunstancias accidentales graves» y no hace referencia alguna a costes razonables cuando establece la condición de que el suministro de agua no pueda asegurarse de ninguna otra forma. La República Federal de Alemania sostiene que incluso en su versión inicial el apartado 1 del artículo 4 del Trinkwasserverordnung era compatible con el apartado 1 del artículo 10 de la Directiva: por una parte, sólo autorizaba excepciones en caso de circunstancias accidentales graves, aunque dicho concepto no figurara de forma expresa en el texto del apartado 1 del artículo 4; por otra parte, la expresión «a un coste razonable» tenía por objeto garantizar el respeto del principio de proporcionalidad.

12. A mi juicio, estas alegaciones no pueden acogerse. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las disposiciones mediante las cuales la Directiva permite excepciones deben interpretarse de forma estricta (véase,

sentencia de 22 de septiembre de 1988, Proceso penal contra X, 228/87, Rec. p. 5099, apartado 10). La expresión «circunstancias accidentales graves» debe interpretarse en el sentido de «situación de urgencia en que las autoridades nacionales deben hacer frente repentinamente a dificultades de suministro de agua destinada al consumo humano» (*ibidem*, apartado 14). Al no circunscribir las excepciones al caso de circunstancias accidentales graves y al añadir las palabras «a un coste razonable» a la condición de que el suministro de agua no pueda asegurarse de ninguna otra forma, la versión inicial del apartado 1 del artículo 4 del Trinkwasserverordnung ampliaba el alcance de la excepción contenida en el apartado 1 del artículo 10 de la Directiva. Si los Estados miembros pudieran ampliar unilateralmente el alcance de dicha excepción la eficacia de la Directiva quedaría gravemente comprometida.

13. La Comisión admite en la réplica, que la versión modificada del apartado 1 del artículo 4 del Trinkwasserverordnung respeta la Directiva desde el punto de vista formal. Pero afirma que no puede considerar resuelto este punto del recurso hasta que Alemania no cumpla las exigencias de la Directiva mediante una modificación *de facto* de la práctica seguida por las autoridades alemanas. Según la Comisión, las denuncias que le han sido presentadas en relación con la calidad del agua potable en Alemania revelan que se autorizan excepciones en infracción de la Directiva. Afirma igualmente que la recomendación de la Bundesgesundheitsamt (Oficina federal de la salud) evidencia que se han autorizado determinadas excepciones en circunstancias que no pueden calificarse de accidentales graves. El Tribunal de Justicia formuló una pregunta escrita a la Comisión con el fin de que respondiera si mantenía este motivo de recurso, puesto que había reconocido que el apartado 1 del artículo 4 de la versión del Trinkwasserverordnung que entró en vigor el 1 de enero de 1991 era conforme con la Directiva. La Comisión dio en su respuesta diversas razones para no desistir de este motivo de recurso. En primer lugar, la República Federal de Alemania no ha dicho que interprete la expresión «situaciones accidentales graves» únicamente en el sentido de circunstancias imprevisibles. En segundo lugar, las autoridades alemanas siguen permitiendo excepciones en circunstancias que no pueden calificarse de accidentales graves, como lo demuestra un extracto del *Alfterer Nachrichten* (el diario del municipio de Alfter), según el cual una empresa de distribución de aguas situada en Heidgen, a la que se le había autorizado a superar determinadas concentraciones máximas admisibles desde el 1 de octubre de 1989 hasta el 30 de septiembre de 1991, obtuvo una prórroga de dicha excepción por otros dos años. En tercer lugar, de cara a una posible reclamación de daños y perjuicios sería deseable que el Tribunal de Justicia declarara que el Trinkwasserverordnung, en la versión vigente antes del 1 de enero de 1991, no era conforme con la Directiva. Por último, la Comisión considera que sería igualmente deseable que el Tribunal de Justicia declarase que tampoco puede considerarse que el Derecho interno haya sido adaptado correctamente a la Directiva después de esa fecha hasta tanto las modificaciones entonces efectuadas no se reflejen en la práctica.

14. Como he dicho ya, si bien es indiscutible que la versión original del apartado 1

del artículo 4 del Trinkwasserverordnung era incompatible con el apartado 1 del artículo 10, la Comisión no ha probado, a mi juicio, que se haya cometido una infracción de la Directiva con posterioridad al 1 de enero de 1991. Desde esa fecha, la normativa alemana reproduce con exactitud los términos del apartado 1 del artículo 10 de la Directiva. Es evidente que la Comisión tiene razón al afirmar que no basta con incorporar los términos de la Directiva en el Derecho interno; los Estados miembros están obligados también a garantizar que la normativa se aplica en la práctica. Pero estimo que la Comisión no ha logrado demostrar que las autoridades alemanas no estén aplicando la Directiva en la práctica. La mayoría de las denuncias sobre la calidad del agua potable en Alemania, a que alude la Comisión, se refieren al período anterior a la modificación del Trinkwasserverordnung. Lo mismo puede decirse de la recomendación de la Bundesgesundheitsamt. Cierto es que, existen dudas sobre si la excepción mencionada en el *Alfterer Nachrichten*, que abarca un período de cuatro años en total, guarda o no relación con las «circunstancias accidentales graves» previstas en el apartado 1 del artículo 10 de la Directiva. Pero aun admitiendo que se concediera la excepción en infracción de la Directiva, debo recordar que no ha sido nunca el propósito de este recurso demostrar la ilegalidad de una excepción particular. El presente recurso tiene por objeto demostrar que la República Federal de Alemania ha incumplido la obligación de adaptar el Derecho interno a la Directiva. Es evidente que el 1 de enero de 1991 la adaptación del Derecho interno al apartado 1 del artículo 10 de la Directiva quedó concluida. Si la Comisión considera que se están concediendo ciertas excepciones en contra de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 10 de la Directiva (y en contra de lo dispuesto en la disposición concordante de la normativa alemana), debe iniciar un recurso independiente contra la República Federal de Alemania por dichas infracciones.

15. Falta por considerar si el Tribunal de Justicia debería condenar a la República Federal de Alemania por no haber adaptado correctamente el Derecho interno alemán al apartado 1 del artículo 10 de la Directiva con anterioridad al 1 de enero de 1991. Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que, cuando una infracción del Tratado cesa una vez transcurrido el período concedido por la Comisión en su dictamen motivado, subsiste el interés por que continúe el procedimiento, pues éste puede servir para establecer las bases de la responsabilidad de un Estado miembro por violación del Tratado en relación con otro Estado miembro, con la Comunidad o con los particulares: véanse, las recientes conclusiones del Abogado General Sr. Lenz, presentadas el 21 de enero de 1991 en el asunto Comisión/Reino Unido (C-337/89), apartado 41, en las que se citan otros asuntos. En lo que se refiere a la responsabilidad frente a los particulares, las circunstancias en que un particular puede iniciar una acción de reclamación por daños y perjuicios contra un Estado miembro por inaplicación de una Directiva se describen en el apartado 40 de la sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y Bonifaci (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357) En particular, la Directiva debe poder conferir derechos a los particulares. De la sentencia de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania (C-58/89, Rec. p. I-4983), apartado 14, se infiere que la Directiva de que se trata en el presente recurso confiere derechos a los particulares, por cuanto su finalidad es la protección de la salud pública y su incumplimiento puede suponer un riesgo para esta última. De ello se deduce que la Comisión está suficientemente legitimada para solicitar al Tribunal de Justicia una resolución en la que se declare que el apartado 1 del artículo 4 del Trinkwasserverordnung era contrario a la Directiva hasta su modificación de 1 de enero de 1991. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al no

adaptar correctamente el Derecho interno al apartado 1 del artículo 10 de la Directiva antes del 1 de enero de 1991.

Notificación a la Comisión de las excepciones previstas en el apartado 1 del artículo 9 y apartado 3 del artículo 10 de la Directiva

16. La versión original del Trinkwasserverordnung no obligaba a las «autoridades competentes» (zuständige Behörde) o al Gobierno del Land de que se trata a comunicar al Gobierno federal las excepciones concedidas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 del Trinkwasserverordnung (que, como he mencionado con anterioridad, corresponde al apartado 1 del artículo 10 de la Directiva) o de acuerdo con el apartado 2 del artículo 4 (que corresponde al apartado 1 del artículo 9 de la Directiva). La Comisión supone en su escrito de recurso que este hecho puede impedir el cumplimiento por parte del Gobierno federal de su obligación de notificar dichas excepciones a la Comisión, como exigen el apartado 1 del artículo 9 y el apartado 3 del artículo 10 de la Directiva. La Comisión estima que esto es así aunque los Länder están obligados a informar al Gobierno federal de dichas excepciones en virtud del principio de cooperación con el Bund (Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens). La Comisión afirma en su escrito de recurso que sus temores han quedado confirmados en la práctica al recibir de la República Federal de Alemania la comunicación de numerosas excepciones sin especificar los motivos ni la duración de éstas y sin respetar los plazos señalados por la Directiva.

17. El apartado 3 del artículo 4 de la versión modificada del Trinkwasserverordnung obliga a las autoridades competentes a comunicar de inmediato a la más alta autoridad del Land en materia de salud (que debe a su vez informar al Ministro federal competente) las excepciones concedidas al amparo del apartado 1 del artículo 4. La autoridad competente tiene que informar de inmediato al Ministro federal de las excepciones concedidas con arreglo al apartado 2 del artículo 4, que establece excepciones equivalentes a las del apartado 2 del artículo 9 de la Directiva.

18. En su réplica, la Comisión admite que el apartado 3 del artículo 4 de la versión modificada del Trinkwasserverordnung es conforme con la Directiva en lo que se refiere a la notificación de las excepciones. Sin embargo, destaca que la sección III del Anexo 4 del Trinkwasserverordnung permite superar, dentro de ciertos límites, las concentraciones máximas admisibles establecidas para un cierto número de sustancias, cuando este exceso se debe a factores geológicos. En realidad, las disposiciones aplicables figuran en los comentarios de la columna (g) de la sección III del Anexo 4. Y enumeran cuatro sustancias: a saber, el amonio, el potasio, el magnesio y los sulfatos. Por ejemplo, según la Directiva la concentración máxima admisible de amonio (parámetro 22) es de 0.5 mg/l, pero el Anexo 4 del Trinkwasserverordnung permite concentraciones de hasta 30 mg/l cuando se deben a factores geológicos. La Comisión alega que, por consiguiente, la normativa alemana es contraria a la Directiva al establecer excepciones generales en razón de factores geológicos, en tanto que

la Directiva tan sólo permite excepciones específicas, que deben ser notificadas a la Comisión caso por caso.

19. Alemania rebate en su dúplica esta alegación. Sostiene que el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva permite a los Estados miembros autorizar excepciones generales en razón de factores geológicos y que un Estado miembro que opte por esta solución cumple con su obligación de notificar al informar a la Comisión de la normativa correspondiente.

20. A mi juicio, el argumento de la República Federal de Alemania no puede aceptarse. La letra a) del apartado 1 del artículo 9 establece que, cuando un Estado miembro decida establecer una excepción por razones relativas a la naturaleza y a la estructura de los terrenos del área de la que dependa el recurso considerado, informará a la Comisión dentro de los dos meses siguientes a su decisión precisando los motivos de dicha excepción. La redacción de la letra a) del apartado 1 del artículo 9 supone que debe comunicarse a la Comisión cada una de las excepciones, precisando los motivos específicos que la justifican. Presumo que la finalidad de la notificación es dar a la Comisión la posibilidad de juzgar si la excepción se justifica por la «naturaleza y estructura del terreno» del área de que se trata. La Comisión sólo puede llevar a cabo esta tarea si se le informa de cada una de las excepciones relativas al suministro de agua concedidas en áreas específicas. Puede hacerse un análisis pormenorizado sobre si la República Federal de Alemania infringió la Directiva al no adoptar las disposiciones necesarias para la notificación de las excepciones o si la infringió al autorizar excepciones generales en lugar de excepciones específicas. Pero sea cual fuere el punto de vista que se adopte, la República Federal de Alemania ha incumplido su obligación de adaptar correctamente el Derecho interno a la Directiva.

Excepciones específicas a las concentraciones máximas admisibles

21. Este motivo parece ahora coincidir totalmente con el que acabo de analizar. En su escrito de recurso la Comisión exponía que según la versión original del Trinkwasserverordnung (apartados 9,11,12 y 16 de la sección III del Anexo 4) las concentraciones máximas admisibles fijadas para el amonio, el potasio, el magnesio y los sulfatos no se aplicarían cuando el agua procediera de un terreno «altamente reductor» o que contuviera las sustancias de que se trata. La Comisión alegó, asimismo, que no había en la Directiva base legal alguna que justificara las excepciones establecidas por el Trinkwasserverordnung en relación con el hierro y la plata (apartados 10 y 15 de la sección III del Anexo 4). Aunque estos puntos del Trinkwasserverordnung fueron modificados, la Comisión aduce que no existe garantía alguna de que las excepciones específicas vayan a ser notificadas de conformidad con la Directiva debido a las disposiciones especiales introducidas en la sección III del Anexo 4 en relación con el amonio, el potasio, el magnesio y los sulfatos. Ello es indiscutible por las razones mencionadas en el apartado 19, pero no estimo necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie separadamente sobre este motivo de recurso, dado que coincide totalmente con el que acabo de abordar.

Costas

22. En mi opinión, los tres motivos principales de la Comisión merecen ser estimados y en consecuencia, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 69, procede condenar en costas a la parte contraria. Es cierto que, durante la fase escrita, la Comisión desistió de siete de los diez motivos de recurso, y el Gobierno alemán sostiene, en relación con dichos motivos, que su normativa respetaba el espíritu de la Directiva, si no su letra, ya antes de la modificación del Trinkwasserverordnung. Sin embargo, considero que la mayor parte de las infracciones invocadas subsistieron una vez transcurrido el plazo señalado en el Dictamen motivado y se mantenían en la fecha de la interposición del recurso. Además, no cabe duda de que si la República Federal de Alemania hubiera puesto en vigor el Reglamento por el que se modifica el Trinkwasserverordnung con mayor celeridad, la Comisión no habría planteado al Tribunal de Justicia una gran parte de los motivos de que desistió en la fase escrita. Propongo, por consiguiente, que se condene en costas a la República Federal de Alemania.

Conclusión

23. Por todo ello, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE al no adoptar dentro del plazo señalado todas las disposiciones necesarias para adaptar el Derecho interno a la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

2) Condene en costas a la República Federal de Alemania.»