CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON

apresentadas em 5 de Novembro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Pela presente acção por incumprimento, o Tribunal é solicitado a declarar que, ao não ter adoptado as medidas necessárias para garantir na região de Campânia a planificação, a organização e o controlo das operações de eliminação dos resíduos, de harmonia com o disposto no artigo 6.° da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975 [1], nem os programas para a eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos conforme o disposto no artigo 12.° da Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978 [2], e ao não ter comunicado esses programas à Comissão, a República Italiana faltou às obrigações que lhe incumbem por força tanto do artigo 5.° do Tratado CEE como dos artigos 5.° e 6.° da Directiva 75/442 e dos artigos 6.° e 12.° da Directiva 78/319, já referidas.

2. Na sequência das questões colocadas pelo Tribunal de Justiça ao longo da fase escrita do processo, um certo número de acusações foram abandonadas pela Comissão. Há, por isso, que circunscrever exactamente o objecto da acção.

3. Os artigos 5.° da Directiva 75/442 e 6.° da Directiva 78/319 impõem aos Estados-membros designar «a ou as autoridades competentes encarregadas, numa determinada zona, de planificar, organizar, autorizar e fiscalizar as operações de eliminação dos resíduos» [3].

4. Na sua acção, a Comissão acusa a Itália por não ter designado essas autoridades. Ora, resulta do Decreto n.° 915 do presidente da República, de 10 de Setembro de 1982 [4], discutido nos debates, que a Itália atribuiu competência às regiões para a elaboração dos planos e programas previstos pelos artigos já referidos. Também, na sua resposta escrita às questões do Tribunal de Justiça, a Comissão declarou desistir desse ponto.

5. Especificou igualmente, nesse mesmo documento, que renunciava à acusação de não respeito da obrigação de transmissão e de publicação desses mesmos programas de eliminação dos resíduos, prevista pelo n.° 2 do artigo 12.° da Directiva 78/319, por esse incumprimento ter sido já declarado pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão C-48/89, de 14 de Junho de 1990 [5].

6. A presente acção, doravante, não tem outro fundamento que os artigos 5.° do Tratado CEE, 6.° da Directiva 75/442 e 12.°, n.° 1, da Directiva 78/319.

* Língua original: francês.

1 — Directiva relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129).

2 — Directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98).

3 — Acrescentando o artigo 6.° da Directiva 78/319/CEE *in fine*: «tóxicos e perigosos».

4 — Artigo 6.° (GURI n.° 343, de 15.12.1982, p. 9071).

5 — Comissão/Itália, Colect., p. 2425.

7. Estes dois últimos artigos criam a obrigação de as autoridades competentes — e, portanto, em Itália, as regiões — estabelecerem um ou vários «planos» [6] e «programas» [7] para a eliminação dos resíduos, determinando, nomeadamente, a natureza dos resíduos a eliminar, os métodos de eliminação e os locais apropriados, podendo as autoridades incluir nesses programas uma estimativa dos custos das operações de eliminação.

8. A Comissão censura a Itália por nunca ter dado execução a esses programas na região de Campânia.

9. Este processo tem origem numa questão escrita, de 20 de Maio de 1987, de uma parlamentar europeia italiana, chamando a atenção da Comissão para a situação da Campânia, que produzia por ano 1 620 000 toneladas de resíduos, dispunha apenas de descargas selvagens e incontroladas e preparava-se para receber 500 000 toneladas de resíduos provenientes dos Estados-Unidos.

10. Por carta de 29 de Junho de 1987, que tinha em vista expressamente as duas directivas já referidas, a Comissão convidava o Governo italiano a explicar-se quanto à situação na Campânia. Essa carta não teve resposta.

11. A carta de notificação de incumprimento de 20 de Junho de 1988 e o parecer fundamentado de 23 de Maio de 1989 — que ficaram igualmente sem resposta — ordenavam à Itália que se conformasse com as disposições das duas directivas, lembrando que a Campânia não tinha estabelecido nem os planos previstos no artigo 6.° da directiva de 1975 nem os programas referidos no n.° 1 do artigo 12.° da de 1978.

12. Convidado, por uma questão do Tribunal de Justiça, a apresentar os programas adoptados em aplicação das duas directivas supracitadas, o Governo italiano declarou, na sua resposta, ter verificado em todo o território nacional, desde há muito tempo, dificuldades devidas a um desequilíbrio entre as quantidades de resíduos produzidos e as capacidades de eliminação. Especificava que o ministro do Ambiente tinha sido encarregado de remediar a situação.

13. Nenhum documento que atestasse a existência de planos de eliminação de resíduos na Campânia foi trazido aos debates. Há, por isso, que dar por adquirida a falta, em relação à Campânia, dos planos e dos programas previstos pelos artigos 6.° da directiva de 1975 e 12.°, n.° 1, da de 1978.

14. Em sua defesa, o Governo italiano sustenta que, ao designar, pelo decreto presidencial de 10 de Setembro de 1982, as autoridades encarregadas de estabelecer os programas de eliminação dos resíduos, cumpriu as suas obrigações e que a ineficácia dessas autoridades não pode servir de fundamento a uma acção por incumprimento.

15. Segundo jurisprudência constante deste Tribunal,

«um Estado-membro não poderá alegar em sua defesa disposições, práticas ou situações da sua ordem interna para justificar a inob-

6 — Artigo 6.° da directiva de 1975.

7 — N.° 1 do artigo 12.° da directiva de 1978.

servância das obrigações e dos prazos resultantes das directivas comunitárias» [8].

16. Resulta daí que a responsabilidade posta em causa pela acção por incumprimento é a do próprio Estado,

«qualquer que seja o órgão do Estado cuja acção ou omissão esteja na origem do incumprimento, mesmo que se trate de uma instituição constitucionalmente independente» [9].

17. No que toca especialmente às entidades descentralizadas, o Tribunal de Justiça entendeu já que a Itália não tinha dado cumprimento ao disposto na directiva de 26 de Julho de 1971 relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos de direito público, na sequência do não cumprimento desta pela municipalidade de Milão que tinha adjudicado um contrato de direito público relativo a fornos de incineração sem publicar um anúncio de abertura de concurso com vista à celebração do contrato de direito público no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, mesmo que o Governo declarasse ter ordenado à municipalidade que desse cumprimento ao disposto na directiva [10].

18. Mais recentemente, num acórdão de 11 de Junho de 1991 [11], o Tribunal de Justiça reconheceu o incumprimento por parte da Bélgica cujas regiões da Flandres e da Valónia não tinham adoptado as medidas necessárias para dar cumprimento a uma directiva do Conselho.

19. Concluindo, em seis processos por incumprimento contra a Bélgica, o advogado-geral, Capotorti, recordava que,

«de uma maneira geral, há que dizer que a execução das directivas por meio de actos normativos de carácter regional é certamente admissível do ponto de vista comunitário, sendo cada Estado-membro livre de repartir, como julgar oportuno, as competências normativas a nível interno, mas mantém-se o facto de o Estado-membro, qualquer que seja a sua estrutura, ser responsável perante a Comunidade sempre que a execução tenha lugar apenas para uma parte do seu território» [12].

20. Segue-se que, quaisquer que sejam as dificuldades de funcionamento que experimentem as autoridades designadas pelo Governo italiano, a República Italiana faltou às obrigações que lhe incumbiam por força dos artigos 6.° da Directiva 75/442 e do n.° 1 do artigo 12.° da Directiva 78/319.

21. A Comissão fundamenta igualmente a sua acção no artigo 5.° do Tratado CEE.

22. Esta acusação não pode dizer respeito à obrigação de comunicação à Comissão dos planos e dos programas previstos pelo artigo 12.° da Directiva 75/442 e pelos artigos 12.°, n.° 2, e 16.° da Directiva 78/319. Com efeito, tal como nós o recordámos, o Tribunal declarou já o incumprimento dessa obrigação pelo seu acórdão C-48/89 de 14 de Junho de 1990.

8 — Por exemplo: acórdão de 5 de Junho de 1984, Comissão/Itália (280/83, Recueil, p. 2361); acórdão de 28 de Março de 1985, Comissão/Bélgica (215/83, Recueil, p. 1039).

9 — Acórdão de 5 de Maio de 1970, Comissão/Bélgica, n.° 15 (77/69, Recueil, p. 244).

10 — Acórdão de 10 de Março de 1987, Comissão/Itália (199/85, Colect., p. 1039).

11 — Comissão/Bélgica (C-290/89, Colect., p. I-2851).

12 — Conclusões relativas aos processos 68/81 a 73/81, Recueil 1982, pp. 159, 162.

23. A consideração do artigo 5.° do Tratado refere-se mais precisamente à falta de resposta à carta de 29 de Junho de 1987 e à carta de notificação de incumprimento de 20 de Junho de 1988.

24. Pela primeira, a Comissão solicitava ao Governo italiano que lhe fornecesse uma série de informações relativas à tonelagem dos resíduos produzidos por ano, na Campânia, às medidas adoptadas para os eliminar e às condições de adopção do acordo bilateral, antes invocado, celebrado com os Estados Unidos. Fazendo referência a este documento, a Comissão, na carta de notificação de incumprimento de 20 de Junho de 1988, constatava a falta de resposta por parte da Itália às questões colocadas e, tendo presente o artigo 5.° do Tratado, lembrava a obrigação de colaboração dos Estados-membros.

25. O parecer fundamentado de 23 de Maio de 1989 referia que o Governo italiano tinha deixado sem resposta os pedidos de informações e tinha presente, mais uma vez, o artigo 5.° do Tratado.

26. É verdade que o dispositivo da petição menciona simplesmente o artigo 5.° do Tratado sem se referir ao facto de a Itália não ter respondido aos pedidos de informação formulados pela Comissão, mas os fundamentos da petição — que recordam a obrigação de colaboração dos Estados-membros — explicitam suficientemente esse dispositivo para que o Tribunal examine a acusação de não respeito da obrigação geral de colaboração. De resto, dissipando qualquer ambiguidade a esse propósito, o representante da Comissão confirmou, na audiência, que o alegado incumprimento da obrigação de colaboração constituía uma acusação autónoma baseada no artigo 5.° do Tratado.

27. Por força do artigo 155.° do Tratado, a Comissão é encarregada de velar pela aplicação do direito comunitário. É indispensável que seja informada completamente das disposições adoptadas pelos Estados-membros para lhe dar cumprimento. A obrigação de cooperação que institui o artigo 5.° do Tratado reveste uma importância muito especial ao longo da fase pré-contenciosa da acção por incumprimento. Com efeito, como recordava o advogado-geral, Lenz, nas conclusões relativas ao processo 240/86, Comissão/Grécia,

«A fase pré-contenciosa prevista no quadro da acção por incumprimento destina-se a permitir uma composição amigável dos litígios, o que supõe um dever de cooperação do Estado-membro em questão. Sem uma cooperação activa não poderá ser esclarecida, nem mesmo eliminada, uma eventual violação do Tratado. [13]»

Segundo o advogado-geral, o Tribunal deduziu que:

«ao abster-se deliberadamente de fornecer à Comissão os textos legais aplicáveis à importação de cereais..., a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 5.° do Tratado CEE» [14].

28. Com referência ainda expressamente ao mesmo artigo, o Tribunal julgou, num outro processo que opôs a Comissão à República Helénica [15], caso em que esse Estado-mem-

13 — Colect. 1988, p. 1843, n.° 38 das conclusões.

14 — Acórdão de 24 de Março de 1988, já referido, n.° 28 (Colect., p. 1835).

15 — Acórdão de 12 de Julho de 1990 (C-35/88, Colect., p. 3150).

bro não tinha comunicado à Comissão as decisões ministeriais e as decisões dos comités colocados sob a autoridade dos ministros relativas às condições de intervenção do KYDEP [16] no mercado dos cereais forrageiros, que

«esta omissão, que impediu a Comissão de tomar conhecimento do conjunto das relações complexas existentes entre o Estado helénico e o KYDEP, *deve ser vista como uma recusa de colaboração com esta instituição*» [17].

29. Da mesma forma, convidamos a reconhecer que a falta de colaboração da Itália no caso em apreço é, em si mesma, constitutiva de um incumprimento das obrigações nascidas do primeiro parágrafo do artigo 5.° do Tratado CEE.

30. Propomos ao Tribunal, por isso, que declare que:

«1) ao não ter assegurado a execução, na região de Campânia, dos planos e dos programas de eliminação dos resíduos previstos pelos artigos 6.° da Directiva 75/442/CEE e n.° 1 do artigo 12.° da Directiva 78/319/CEE, a Itália faltou às obrigações que lhe incumbem por força das directivas acima referidas;

2) ao recusar responder às três questões colocadas pela carta de 29 de Junho de 1987 e renovadas na carta de notificação de incumprimento, de 20 de Junho de 1988, o Estado demandado faltou às obrigações que lhe incumbem por força do disposto no primeiro parágrafo do artigo 5.° do Tratado CEE;

e condene a República Italiana nas despesas.»

16 — Serviço central grego de gestão dos produtos nacionais.

17 — N.° 40, sublinhado por nós.