RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 239/85 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

A — *Enquadramento regulamentar do litígio*

Baseada simultaneamente nos artigos 100.° e 235.° do Tratado, a Directiva 78/319/ /CEE do Conselho de 20 de Março de 1978, visa

— por um lado, suprimir as condições de concorrência desiguais, resultantes da disparidade entre as disposições já aplicáveis ou em preparação nos Estados-membros, no que concerne à eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos;

— por outro, realizar, mediante uma regulamentação mais ampla, um dos objectivos da Comunidade no domínio da protecção do ambiente e da melhoria da qualidade de vida.

Depois de ter indicado nos artigos 1.° e 3.° os resíduos tóxicos e perigosos, respectivamente abrangidos e excluídos do seu campo de aplicação, a citada Directiva 78/319 do Conselho enuncia obrigações a cargo dos Estados-membros e dos particulares.

1) *Obrigações a cargo dos Estados-membros*

Resulta das disposições dos artigos 4.° e 5.° da directiva que os Estados-membros devem tomar medidas apropriadas «para promover com carácter de prioridade a prevenção, a reciclagem e a transformação dos resíduos» e medidas necessárias «para garantir que os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde humana e sem prejudicar o ambiente».

Com esta finalidade, os Estados-membros devem, segundo o artigo 5.°, n.° 2, «proibir o abandono, a descarga, o depósito e o transporte não controlados de resíduos tóxicos e perigosos, assim como a sua cedência a instalações, estabelecimentos ou empresas que não sejam os referidos no n.° 1 do artigo 9.°».

Devem por outro lado, segundo o artigo 6.° da mesma directiva, «designar as autoridades competentes encarregadas, numa determinada zona, de planificar, organizar, autorizar e fiscalizar as operações de eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos». Estas autoridades têm programas actualizados para a eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos, em conformidade com o artigo 12.° da directiva.

O artigo 8.° da directiva dispõe que os Estados-membros podem, em qualquer momento, tomar disposições mais rigorosas do que as previstas na directiva. Eles não podem, no entanto, revogar estas últimas senão após haver informado a Comissão desse facto, nos termos do artigo 13.° desta mesma directiva.

O artigo 2.° da directiva precisa, de resto, que:

«Os Estados-membros que sejam partes em uma ou várias convenções internacionais sobre o transporte de produtos perigosos cumprem as disposições da presente directiva em matéria de transporte, desde que as medidas

* Língua do processo: francês

tomadas para aplicação dessas convenções não sejam menos severas do que as exigidas para aplicação da presente directiva.»

2) *Obrigações a cargo dos operadores económicos*

Os estabelecimentos que produzem, detêm ou eliminam resíduos tóxicos e perigosos, do mesmo modo que as empresas que asseguram o seu transporte, devem submeter-se aos controlos das autoridades competentes, previstos respectivamente nos artigos 15.° e 9.° da directiva.

Neste contexto, os interessados devem satisfazer em particular as exigências previstas no artigo 14.° Nos termos desta disposição:

«1) Qualquer instalação, estabelecimento ou empresa que produza, detenha e/ou elimine resíduos tóxicos e perigosos deve:

— manter um registo que indique a quantidade, a natureza, as características físicas e químicas, a origem, os métodos e locais de eliminação e as datas de recepção e de cedência dos resíduos,

— e/ou apresentar essas indicações às autoridades competentes a pedido destas.

2) Se os resíduos tóxicos e perigosos forem transportados no decurso das operações de eliminação, devem ser acompanhados por um formulário de identificação contendo, pelo menos, as seguintes indicações:

— natureza,

— composição,

— volume ou massa dos resíduos,

— nome e endereço do produtor ou do(s) detentor(es) anterior(es),

— nome e endereço do detentor seguinte ou do eliminador final,

— situação do local de eliminação final se for conhecido.

3) Os documentos justificativos da execução das operações de eliminação devem ser conservados tanto tempo quanto os Estados-membros considerarem necessário.

Esses documentos devem, se necessário, ser enviados às autoridades competentes dos Estados-membros interessados.»

B — *Origem e evolução do litígio*

Nos termos do artigo 21.° da Directiva 78/319: «Os Estados-membros porão em vigor as medidas necessárias para darem cumprimento à presente directiva no prazo de 24 meses a contar da data da sua notificação e desse facto informarão imediatamente a Comissão.»

Tendo a directiva sido notificada ao Reino da Bélgica em 22 de Março de 1978, o prazo findou em 22 de Março de 1980.

Por carta de 2 de Maio de 1980, a representação permanente da Bélgica junto das Comunidades transmitiu à Comissão os seguintes diplomas:

— lei de 22 de Julho de 1974 sobre resíduos tóxicos (*Moniteur belge* de 1.3.1975);

— Decreto real de 9 de Fevereiro de 1976, que estabeleceu o regulamento geral sobre os resíduos tóxicos (*Moniteur belge* de 14.2.1976).

Nesta carta, a representação permanente precisava que a Directiva 78/319 devia ser

considerada como executada, em virtude das disposições dos citados lei e decreto, ficando entendido que certas alterações deveriam ser introduzidas na lista dos produtos do artigo 2.° do decreto real, para ficar conforme à lista anexa à directiva.

A Comissão considera, no entanto, que esses diplomas não efectuam uma transposição completa da Directiva 78/319, mais precisamente do seu artigo 14.°, já referido. Segundo a Comissão, a regulamentação belga não prevê nem a manutenção do registo pelas empresas que produzem, detêm ou eliminam os resíduos tóxicos, nem o formulário de identificação dos resíduos transportados, impostas respectivamente pelos primeiro e segundo parágrafos desta mesma disposição da directiva.

Por carta de 15 de Novembro de 1983, a Comissão, nos termos do artigo 169.°, primeiro parágrafo do Tratado, convidou o Governo belga a apresentar as suas observações num prazo de dois meses.

Por carta de 27 de Fevereiro de 1984, a representação permanente da Bélgica, fez saber que:

— por um lado, os artigos 16.°, 17.° e 18.° do decreto real de 9 de Fevereiro de 1976, já referido, ultrapassavam as obrigações previstas no artigo 14.°, n.° 1, da directiva, na medida em que estas prescrevem que a posse, a venda, a cessão a título oneroso ou a título gratuito e a exportação de resíduos tóxicos devem ser objecto de uma declaração anual ou mensal à autoridade competente;

— por outro, que o respeito do artigo 14.°, n.° 2, da directiva tinha sido assegurado, de acordo com o artigo 2.° do decreto referido, pela transposição, na citada legislação belga, das disposições das convenções internacionais de transporte, tais como o Acordo Europeu Relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Estrada (ADR), de 30 de Setembro de 1957, e a Convenção Internacional Relativa ao Transporte de Mercadorias por Caminho-de-Ferro (CIM), aprovadas, respectivamente, pelas leis de 10 de Agosto de 1960 e de 24 de Janeiro de 1973. O texto destas duas leis foi transmitido à Comissão por carta do Governo belga de 20 de Março de 1984.

A Comissão considera que o sistema de declaração instaurado pela regulamentação belga não garante a mesma segurança que o resultante do regime preconizado pelo artigo 14.°, n.° 1, da directiva. A Comissão considera, por outro lado, que o conteúdo das declarações previstas pela regulamentação belga é insuficiente, na medida em que não abrange todas as informações exigidas pelo artigo 14.°, n.° 1 da directiva, particularmente no que concerne às características físicas e químicas dos resíduos a que diz respeito, os métodos e locais de eliminação, as datas de recepção e de cessão dos resíduos.

Quanto ao transporte de resíduos, a Comissão considera que as disposições das citadas convenções não são suficientes para transpôr os termos do artigo 14.°, n.° 2, da directiva, uma vez que estas convenções se limitam aos transportes por estrada e por caminho-de-ferro, e não contêm o conjunto das exigências da directiva, nomeadamente a menção do local de eliminação dos resíduos, que, segundo a citada disposição da directiva, deve figurar nos documentos que acompanham os resíduos transportados.

Em 16 de Outubro de 1984, a Comissão formulou o parecer fundamentado previsto no artigo 169.°, segundo parágrafo, do Tratado. Este parecer declara que, não tendo tomado todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para se conformar com a Directiva 78/319 do Conselho, o Reino da Bélgica faltou às obrigações que lhe incumbem em virtude

desta directiva. Notificado ao Governo belga no mesmo dia, este parecer convidava-o a conformar-se com as suas prescrições num prazo de dois meses.

Tendo este prazo expirado sem resposta do Governo belga, a Comissão propôs a presente acção registada na Secretaria do Tribunal em 1 de Agosto de 1985.

Considerando o relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal, nos termos dos artigos 21.° do estatuto e 45.° do Regulamento Processual, decidiu colocar uma questão à Comissão, convidando-a a responder por escrito antes de 29 de Abril de 1986.

A Comissão respondeu dentro do prazo.

Nos termos do artigo 54.° do Regulamento Processual, o presidente do Tribunal fixou a data de início da fase oral no termo do prazo fixado à Comissão para responder à questão colocada pelo Tribunal.

II — Pedidos das partes

A *Comissão* pede ao Tribunal se digne:

1) declarar que o Reino da Bélgica, não tendo tomado todas as medidas necessárias à execução do artigo 14.° da Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos, faltou a uma obrigação que lhe incumbe em virtude do Tratado;

2) condenar o Reino da Bélgica nas despesas.

O *Reino da Bélgica* apresentou as suas alegações sem fazer qualquer pedido formal.

III — Resumo dos argumentos das partes

A *Comissão* considera que o Governo belga faltou às obrigações constantes dos artigos 5.° e 189.° do Tratado, dos quais resulta que os Estados-membros devem, nos prazos prescritos, tomar todas as medidas necessárias para assegurar de modo completo a execução das directivas na sua ordem jurídica interna.

Estas obrigações não podem considerar-se preenchidas quando um Estado-membro dispensa os seus nacionais de manter um registo e de fornecer o conjunto das informações exigidas, no caso, pelo artigo 14.°, n.° 1, da Directiva 78/319 do Conselho, já referida.

O mesmo aconteceria no que respeita à obrigação de estabelecer um formulário de identificação das mercadorias transportadas, prevista no artigo 14.°, n.° 2, da mesma directiva, na medida em que, por força do citado artigo 2.°, a execução de convenções internacionais relativas ao transporte de produtos perigosos não pode dispensar os Estados-membros envolvidos de tomar as medidas suplementares para fins de aplicação da directiva, a menos que as disposições tomadas para aplicação dessas convenções não sejam menos severas do que aquelas que requer a execução da directiva. Ora, as convenções invocadas pelo Governo belga não têm em vista nem os transportes fluviais e marítimos, nem os transportes aéreos.

A Comissão declara que se o decreto do executivo flamengo de 21 de Abril de 1982, invocada pelo Governo belga na sua contestação, é de natureza a satisfazer as exigências do artigo 14.°, n.° 2, da directiva, a falta de cumprimento desta disposição permanece no que respeita às regiões da Valónia e de Bruxelas.

A Comissão declara tomar em consideração as intenções formuladas pelo Governo belga na contestação e na tréplica e renova o pedido de que ele adapte a sua regulamentação tornando-a conforme com o artigo 14.°, n.° 1, da Directiva 78/319. A Comissão considera, no entanto, que o incumprimento censurado subsiste apesar da intenção do Governo belga de emitir circulares com vista à modificação do decreto de 9 de Fevereiro de 1976. Na opinião da Comissão, somente a entrada em vigor de um decreto real, que modifique no sentido requerido o anterior decreto, porá fim ao incumprimento.

O *Governo belga* declara que, com o objectivo de dar cumprimento às disposições do artigo 14.°, n.° 1, da citada directiva, relativas à manutenção pelas empresas interessadas de um registo contendo o conjunto das informações exigidas por esta disposição, o decreto real de 9 de Fevereiro de 1976, que estabelece o regulamento geral sobre os resíduos tóxicos, será aprovado nos próximos meses e que, até lá, a aplicação da directiva será assegurada por uma circular.

Quanto ao conteúdo dos formulários que acompanham os resíduos transportados, mais precisamente quanto à menção do local de eliminação exigida pelo artigo 14.°, n.° 2, da citada directiva, o Governo belga mantém que esta obrigação se encontra assegurada na região flamenga pelo decreto de 21 de Abril de 1982, aprovado em execução do artigo 33.° do decreto de 2 de Julho de 1981.

As autoridades da região da Valónia tencionam aprovar um decreto neste sentido. Para a região de Bruxelas proceder-se-á, sem demora, através de circular, com vista a modificar a lei e os seus decretos de execução.

IV — Questão colocada pelo Tribunal à Comissão

Questão

O artigo 14.°, n.° 1, da Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos, prevê, em alternativa, a existência de um registo e/ou a comunicação das indicações previstas nesse mesmo registo às autoridades competentes, a pedido destas.

Quais são as razões que levaram a Comissão a considerar que um dos aspectos da falta de cumprimento do Reino da Bélgica se traduz no facto de a legislação nacional não prever a obrigação de manter o registo em questão?

Esta questão é independente do facto, que parece resultar do processo, de a declaração anual prevista pela legislação nacional não comportar todas as informações mencionadas no artigo 14.°, n.° 1, da directiva.

Resposta

A Comissão declara que a queixa formulada contra a regulamentação belga não poderia ser entendida como resultante do facto de esta regulamentação não impor a manutenção do registo mencionado no artigo 14.°, n.° 1, da directiva, e de se contentar em aplicar unicamente o n.° 2 do mesmo artigo da directiva. A censura da Comissão resulta de a regulamentação belga não exigir do conjunto dos operadores económicos envolvidos todas as informações indicadas no artigo 14.°, n.° 1, da directiva.

A Comissão declara que as disposições a tomar em consideração a este respeito são as dos artigos 17.° e 18.° do decreto real de 9 de Fevereiro de 1976, que estabelece o regulamento geral sobre os resíduos tóxicos.

Estas disposições são as seguintes:

Artigo 17.°

A detenção, a venda, a cessão a título oneroso ou gratuito e a exportação de resíduos tóxicos devem ser declaradas dentro dos oito dias seguintes à data da operação.

Por derrogação do disposto no corpo do primeiro parágrafo:

a) a declaração de detenção pode ser feita anualmente pelos produtores e mensalmente pelos importadores e compradores profissionais que não procedam à destruição, à neutralização ou à eliminação;

b) a declaração de venda e de cessão a título oneroso ou a título gratuito pode ser feita mensalmente pelos produtores de resíduos tóxicos e pelos importadores e compradores profissionais.

A declaração de aquisição e de importação deve ser feita mensalmente.

Artigo 18.°

As declarações devem ser entregues no departamento de higiene e de medicina do trabalho e devem conter pelo menos as informações seguintes:

1) natureza e origem dos resíduos tóxicos;

2) quantidade e destino dos resíduos tóxicos.

Por derrogação do disposto no corpo do primeiro parágrafo, as declarações de detenção feita pelos produtores de resíduos tóxicos devem conter, pelo menos, os elementos seguintes:

1) natureza e origem dos resíduos tóxicos;

2) quantidade aproximada produzida por ano;

3) processo de armazenagem e de cessão se a destruição, a neutralização ou a eliminação tiverem lugar nas instalações do produtor;

4) processo de destruição, de neutralização ou de eliminação se estas operações tiverem lugar nas instalações do produtor.

Y. Galmot
Juiz relator