CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
apresentadas em 2 de Outubro 1986

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se no âmbito de uma acção por incumprimento intentada pela Comissão contra o Reino da Bélgica visando a condenação deste Estado-membro pelo facto de ter adaptado a sua ordem jurídica de maneira incompleta às disposições da Directiva 78/319/CEE de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos [1].

2. Esta directiva do Conselho, adoptada com base nos artigos 100.° e 235.° do Tratado CEE, visa, por um lado, suprimir os riscos de desigualdade nas condições de concorrência resultantes da disparidade entre as disposições já aplicáveis ou em preparação nos diferentes Estados-membros relativas à eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos e, por outro lado, estabelecer algumas disposições específicas relativas a uma política comunitária no domínio da protecção do ambiente e da melhoria da qualidade de vida.

Os Estados-membros ficam obrigados a tomar as medidas adequadas «para promover com carácter de prioridade a prevenção, a reciclagem e a transformação dos resíduos» (artigo 4.°), devendo, ao mesmo tempo, «garantir que os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente» (n.° 1 do artigo 5.°). Em consequência, os Estados-membros deverão tomar as medidas necessárias para «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.°» (n.° 2 do artigo 5.°), designando ou estabelecendo «a ou as autoridades competentes encarregadas, numa determinada zona, de planificar, organizar, autorizar e fiscalizar as operações de eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos» (artigo 6.°).

Além disso, os Estados-membros devem estabelecer toda uma série de obrigações que vinculem os operadores económicos que produzam, detenham, eliminem ou transportem tais resíduos.

As medidas necessárias para dar cumprimento a esta directiva deveriam ter sido adoptadas no prazo de 24 meses a contar da data da sua notificação. O Reino da Bélgica deveria, portanto, ter cumprido as obrigações que lhe incumbiam até ao dia 22 de Março de 1980.

Por carta de 2 de Maio de 1980, o Governo belga informou a Comissão que, em virtude de legislação nacional já em vigor antes da notificação da directiva [2], a sua ordem jurídica estaria, com excepção de uma lista cujo processo de adaptação estaria em curso, em conformidade com as obrigações dela resultantes.

1 — JO L 84 de 31.3.1978, p. 43.

2 — Designadamente, a lei de 22 de Julho de 1974 sobre os resíduos tóxicos (*Moniteur belge*, 1.3.1975) e o «arrêté royal» de 9 de Fevereiro de 1976, que aprova o regulamento geral sobre os resíduos tóxicos (*Moniteur belge*, 14.2.1976).

Assim não entendeu a Comissão que, após interpelação do Governo da Bélgica, e não tendo considerado procedentes as razões por este aduzidas, acabou por emitir um parecer fundamentado, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE. Não havendo a Bélgica reagido, no prazo cominado, à injunção que lhe foi dirigida, a Comissão acabou por accionar este Estado-membro junto do Tribunal, imputando-lhe o incumprimento de obrigações que lhe incumbem por força de normas do direito comunitário.

Concretamente, a Comissão, na sua petição, imputa ao Estado-membro demandado, retomando o objecto do parecer fundamentado por ela emitido, o incumprimento dos n.os 1 e 2 do artigo 14.° da Directiva 78/319/CEE do Conselho.

3. O n.° 1 do artigo 14.° da directiva em causa estabelece o seguinte:

«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.»

Tanto no seu parecer fundamentado como na petição, a Comissão parecia considerar que um dos aspectos do incumprimento do Estado belga relativamente a esta disposição da directiva residiria no facto deste Estado-membro não ter previsto, na sua legislação, uma obrigação a cargo das instalações, estabelecimentos ou empresas que produzam, detenham e/ou eliminem resíduos tóxicos e perigosos de *manter um registo* contendo toda uma série de indicações.

Contudo, o n.° 1 do artigo 14.° prevê que as obrigações de manter um registo com determinadas indicações ou de fornecer estas indicações às autoridades competentes a solicitação destas sejam impostas cumulativamente ou em alternativa («e/ou»).

Solicitada pelo Tribunal a esclarecer a sua posição sobre este ponto, a Comissão rectificou a acusação a ele respeitante, considerando embora que a obrigação de manter um registo será o meio mais eficaz para atingir os objectivos da directiva.

Esta convicção não se reflectiu porém no texto da Directiva e por isso a Comissão manteve a sua acusação apenas quanto ao facto de o Estado belga, ao optar pela obrigação de declaração prevista na alínea 2) do n.° 1 do artigo 14.° da directiva, não haver estabelecido, em relação aos operadores económicos ali visados, a obrigação de apresentar *todas* as indicações exigidas na alínea 1) para o registo.

Com efeito, os artigos 17.° e 18.° do «arrêté royal» de 9 de Fevereiro de 1976 devem ser considerados como cumprindo de maneira incompleta as obrigações resultantes da directiva. Se, por um lado, tais disposições da legislação belga estabelecem uma obrigação de declaração, anual, mensal ou caso a caso, por outro, elas não exigem que as declarações a apresentar contenham todas as indicações mencionadas na alínea 1) do n.° 1 do artigo 14.° De facto, é claro que a legislação nacional não exige dos ope-

radores económicos indicações àcerca das características físicas e químicas dos resíduos nem das datas de recepção e de cedência de tais resíduos; não é tão evidente a falta de menção dos locais de eliminação dos resíduos, dada a referência feita no artigo 18.° do «arrêté royal» ao «destino» desses resíduos, mas a fórmula é imprecisa e deixa subsistir a dúvida, também neste ponto, sobre a transposição completa da directiva para a legislação belga.

Por outro lado, a legislação belga apenas prevê que as declarações incluam informações relativas aos métodos de eliminação dos resíduos quando as operações de destruição, neutralização ou eliminação forem levadas a cabo pelo próprio produtor.

Na sua contestação e na tréplica, o Governo belga informa que tenciona adaptar o «arrêté royal» de 9 de Fevereiro de 1976 de maneira a conformar-se com as exigências da Comissão, e bem assim que, antes que essa adaptação legislativa tenha lugar, tenciona publicar uma circular visando colmatar provisoriamente as lacunas da sua legislação.

As disposições legislativas que o Governo belga tenciona adoptar são porém irrelevantes no quadro do presente processo, por intempestivas. A adaptação da ordem jurídica belga às obrigações decorrentes do n.° 1 do artigo 14.° da Directiva 78/319/CEE do Conselho só poderá ser considerada correcta e completa quando o «arrêté royal» de 9 de Fevereiro de 1976 for modificado. Até lá — e ainda que num ponto relativamente específico — não pode deixar de constatar-se que o Reino da Bélgica não cumpriu certas obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva, e portanto do Tratado CEE

Quanto à circular anunciada pela Bélgica, afigura-se indiscutível, como observa a Comissão na sua réplica, que, comportanto a directiva em causa o estabelecimento de obrigações a cargo dos nacionais dos Estados-membros, a sua transposição em direito interno implica a adopção por aqueles Estados de disposições de natureza legislativa ou regulamentar, únicas capazes de fazer surgir aquelas obrigações com a força jurídica necessária. A adopção, a título provisório, de uma simples medida administrativa ou com mero alcance interno não bastará portanto para assegurar a completa realização dos objectivos da directiva na ordem jurídica interna do Estado-membro.

4. A outra acusação de incumprimento diz respeito ao n.° 2 do artigo 14.° da directiva em causa, que estabelece o seguinte:

«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.»

Posto perante a imputação de incumprimento da Comissão, o Governo belga informou-a, na fase pré-contenciosa, que as obrigações resultantes deste preceito estariam cumpridas em virtude de terem sido incorporadas na ordem interna, respectivamente pelas leis de 10 de Agosto de 1960 e de 24 de Janeiro de 1974, as normas do Acordo Europeu Relativo ao Transporte Terrestre Internacional de Mercadorias Perigosas e da Convenção Internacional Relativa ao Transporte Ferroviário de Mercadorias.

De facto, o artigo 2.° da Directiva 78/319/CEE, estabelece 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»; mas acrescenta logo a seguir que será assim «desde que as medidas tomadas para a aplicação dessas convenções não sejam menos severas do que as exigidas para aplicação da presente directiva». E, evidentemente, não pode valer contra esta disposição a declaração do Conselho e da Comissão na acta da reunião do Conselho de 20 de Março de 1978, invocada pela Bélgica na sua carta de 27 de Fevereiro de 1984 na fase pré-contenciosa do processo, na qual aparentemente se omite a referência à condição estabelecida na parte final do artigo 2.° da directiva.

Sendo assim e como observou a Comissão, não poderemos deixar de considerar que as normas em vigor na ordem jurídica belga relativas ao transporte de produtos tóxicos e perigosos devem ser completadas para se dar cumprimento às obrigações do n.° 2 do artigo 14.° da dita directiva. Em primeiro lugar, porque as convenções internacionais a que o Estado indiciado faz referência visam apenas os transportes terrestres e ferroviários, nada prevendo relativamente aos transportes fluviais, marítimos ou aéreos. Em segundo lugar, porque, em relação ao documento que deve acompanhar esses produtos quando transportados, aquelas convenções não exigem todas as informações prescritas pelo n.° 2 do artigo 14.°, nomeadamente a menção do local de eliminação dos resíduos.

Informa-nos o Governo belga, na sua contestação, que a região flamenga exige já, por força de um decreto de 21 de Abril de 1982, aquela menção, no formulário de identificação que deve acompanhar os resíduos transportados, que o executivo da Valónia tenciona publicar um decreto estabelecendo a mesma obrigação e que a região de Bruxelas deverá resolver provisoriamente a questão através de uma circular até ao momento da entrada em vigor de uma lei e respectivos decretos regulamentares.

Não podemos porém deixar de constatar que a situação de incumprimento se mantém. Por um lado, a legislação belga não impõe as obrigações resultantes do n.° 2 do artigo 14.° a todos os meios de transporte. Por outro lado, mesmo que a região flamenga exija todas as indicações requeridas pela directiva relativamente ao formulário que deve acompanhar os resíduos transportados, a omissão subsiste nas outras regiões, pelo que o Estado belga se mantém numa situação de incumprimento.

Seguramente que algumas das dificuldades sentidas por este Estado-membro para cumprir as obrigações resultantes da directiva em causa resultam da sua estrutura constitu-

cional, designadamente da repartição de poderes entre o Governo central e as regiões. É pois oportuno relembrar a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça sobre este ponto: um Estado-membro não pode invocar «disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica para justificar o incumprimento de obrigações resultantes das directivas comunitárias» [3]. Da mesma forma, o Tribunal de Justiça sempre tem afirmado que um Estado-membro é responsável pelos actos e omissões dos seus orgãos e instituições mesmo que constitucionalmente independentes [4].

5. Propomos pois, em conclusão, que o Tribunal de Justiça declare que o Estado-membro demandado não adoptou, no prazo fixado, as disposições necessárias para dar cumprimento integral às obrigações resultantes da Directiva n.° 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, e que por isso não cumpriu uma obrigação que lhe incumbe por força do Tratado CEE.

De acordo com o n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas.

3 — Ver, por exemplo, acórdãos de 2 de Fevereiro de 1982, nos processos 68, 69, 70, 71, 72 e 73/81, Comissão/Reino da Bélgica, Recueil 1982, p. 153, 163, 169, 175, 183 e 189.

4 — Ver, por exemplo, acórdão de 5 de Maio de 1970, processo 77/69, Comissão/Reino da Bélgica, Recueil 1970, p. 237.