CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGES COSMAS

apresentadas em 19 de Março de 1998 *

I — Introdução

Por acção intentada nos termos do artigo 169.° do Tratado CE, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça declare que, ao não adoptar os programas previstos no artigo 6.° da Directiva 91/157/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, relativa às pilhas e acumuladores contendo determinadas matérias perigosas (JO L 78, p. 38, a seguir «directiva»), e ao não lhos comunicar no prazo fixado, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do referido artigo.

II — Quadro jurídico

1. O artigo 6.° da directiva dispõe:

«Os Estados-Membros instaurarão programas que visarão os seguintes objectivos:

— redução do teor em metais pesados das pilhas e acumuladores,

— promoção da colocação no mercado de pilhas e acumuladores contendo menores quantidades de matérias perigosas e/ou matérias menos poluentes,

— redução progressiva, nos lixos domésticos, da quantidade de pilhas e acumuladores usados abrangidos pelo Anexo I,

— promoção da investigação sobre a redução do teor em matérias perigosas e sobre a substituição dessas matérias por matérias menos poluentes nas pilhas e acumuladores, bem como sobre os sistemas de reciclagem,

— eliminação separada das pilhas e acumuladores usados abrangidos pelo Anexo I.

Os programas aplicados pela primeira vez terão uma duração de quatro anos, com início em 18 de Março de 1993. Devem ser comunicados à Comissão o mais tardar em 17 de Setembro de 1992.

Os programas serão revistos e actualizados regularmente, no mínimo de quatro em quatro anos, em função, nomeadamente, dos

* Língua original: grego.

progressos técnicos e da situação económica e ambiental. Os programas alterados devem ser comunicados à Comissão em tempo útil.»

III — Matéria de facto

2. Não tendo recebido qualquer comunicação dos programas previstos no artigo 6.° da directiva e não dispondo de outras informações que indicassem que o Estado-Membro teria cumprido a sua obrigação de adoptar estes programas, a Comissão convidou o Reino de Espanha, conforme o previsto no artigo 169.° do Tratado, a apresentar no prazo de dois meses as suas observações relativas a esta infracção.

3. Em 6 de Março de 1996, o Reino de Espanha apresentou as referidas observações, das quais resulta, em primeiro lugar, que as autoridades espanholas tinham iniciado a elaboração destes programas e, em segundo, que, durante essa elaboração, tinham já sido empreendidas acções em matéria de recolha, de tratamento e de reutilização das pilhas e dos acumuladores no quadro de acordos de cooperação entre o Estado espanhol e as Comunidades Autónomas. A Comissão pediu informações complementares sobre as acções acima descritas, mas não obteve qualquer resposta.

4. Foi por esta razão que, em 26 de Outubro de 1996, dirigiu ao Reino de Espanha um parecer fundamentado no qual conclui que este último não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.° da directiva.

5. Em 20 de Janeiro de 1997, as autoridades espanholas informaram a Comissão de que o Ministério do Ambiente tinha acabado de redigir um plano de programa nacional relativo aos resíduos urbanos, no âmbito do qual seriam desenvolvidas e coordenadas as acções empreendidas pelas Comunidades Autónomas, que são responsáveis, em direito nacional, pela luta contra a poluição; estas acções constituíam, segundo o Reino de Espanha, uma transposição adequada da directiva na ordem jurídica interna.

6. Considerando que as autoridades espanholas não tinham cumprido a obrigação clara de elaborar e de aplicar nos prazos fixados os programas acima indicados e de os comunicar à Comissão, esta última decidiu submeter o assunto à apreciação do Tribunal de Justiça.

IV — As posições das partes

7. A Comissão sublinha a importância da elaboração dos programas previstos no artigo 6.° da directiva para a prossecução de determinados objectivos directa ou indirectamente relacionados com a protecção do ambiente. É por esta razão que o legislador comunitário impõe expressamente aos Estados-Membros que estabeleçam estes programas para um período de quatro anos, com início em 18 de Março de 1993, e que os comuniquem à

Comissão o mais tardar em 17 de Setembro de 1992. Segundo a Comissão, na medida em que resulta do texto de uma directiva, esta obrigação vincula os Estados-Membros a que se destina quanto ao resultado a atingir, em conformidade com o disposto no artigo 189.° do Tratado CE; no âmbito desta obrigação, os Estados-Membros, entre os quais o Reino de Espanha, devem tomar todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar a realização dos referidos objectivos. A Comissão recorda a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual as obrigações resultantes de directivas devem ser executadas no respeito dos prazos previstos sem que os Estados-Membros possam invocar especificidades técnicas ou processuais que a transposição das disposições da directiva para a ordem jurídica nacional implica. Pede, por conseguinte ao Tribunal de Justiça, por um lado, que declare que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe são impostas pela Directiva 91/157 e, por outro, que condene a parte demandada nas despesas.

8. O Reino de Espanha não contesta a ausência de comunicação dos programas que lhe é imputada pela Comissão. Alega, no entanto, que a directiva foi transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto real n.° 45/96, cujo artigo 6.° retoma as disposições do artigo 6.° da directiva e atribui às Comunidades Autónomas a tarefa de realizar os programas em questão. Além disso, o demandado garante que procura alcançar progressivamente o objectivo consignado na directiva, conforme o disposto no artigo 189.° do Tratado. Considera que este objectivo não pode ser atingido unicamente através do estabelecimento de programas, se estes últimos não forem acompanhados de intervenções concretas na prática. Com efeito, em sua opinião, quando chamado a pronunciar-se sobre o incumprimento, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.° da directiva, o Tribunal não deve limitar-se a examinar se os programas previstos neste artigo foram estabelecidos e comunicados, devendo, antes de mais, determinar se o Estado-Membro em causa desenvolveu uma actividade concreta que permita realizar os objectivos descritos nos programas.

9. Nestes termos, o Reino de Espanha considera ter atingido os objectivos que lhe são impostos pelo artigo 6.° da directiva. Neste contexto, enumera uma série de acções concretas levadas a cabo pelos governos das Comunidades Autónomas espanholas a fim de atingir os objectivos do artigo 6.° da directiva. Remete, a título de exemplo, para a Ley Básica de Residuos, ou seja, a lei nacional relativa aos resíduos, para a Ley n.° 6/93 reguladora de los residuos de Cataluña, que regula a mesma matéria no território da Comunidade Autónoma da Catalunha, para os acordos celebrados pela Comunidade Autónoma de Castela-Leão com os municípios que dela dependem quanto à gestão da recolha, da armazenagem e do tratamento das pilhas e dos acumuladores usados; menciona ainda programas equivalentes lançados na Catalunha, em Aragão e na Galiza, estudos especiais sobre a gestão das pilhas e acumuladores usados, decretos da Comunidade Autónoma de Valência quanto aos subsídios à recolha separada, à armazenagem e ao tratamento das pilhas usadas, e por fim os acordos concluídos entre empresas especializadas e colectividades públicas nas Astúrias, nas Baleares e em Rioja para a gestão destes resíduos especiais, bem como campanhas de informação do público realizadas em todas as

Comunidades Autónomas. Estas acções não se limitam à simples distribuição de contentores especiais para a recolha de resíduos deste tipo; abrangem igualmente a criação de centros especiais de reciclagem, ou de armazenagem quando não seja possível a reciclagem. Perante todos estes elementos, a parte demandada considera que as acções desenvolvidas pelas Comunidades Autónomas permitiram alcançar os objectivos fixados no artigo 6.° da directiva. Deste modo, pede que a acção seja julgada improcedente e que a demandante seja condenada nas despesas.

V — Análise do pedido

10. Apesar dos argumentos contrapostos pelo Reino de Espanha às acusações da Comissão, considero que este Estado não cumpriu as obrigações específicas que lhe são impostas pelo artigo 6.° da directiva. O demandado reconhece, aliás, nas observações que apresentou ao Tribunal que, no prazo limite de 17 de Setembro de 1992, o Reino de Espanha não tinha preparado nem publicado qualquer programa com vista a alcançar os objectivos específicos enumerados no artigo 6.°, primeiro parágrafo, da directiva. Por si só basta esta verificação para declarar a violação desta disposição e a razoabilidade das alegações correspondentes da demandante.

11. Além disso, vale a pena salientar que esta posição não pode ser afectada por toda a problemática que a parte demandada desenvolve alegando que teria dado cumprimento às exigências do artigo 6.° da directiva lançando um certo número de acções concretas e específicas no sector das pilhas eléctricas e dos acumuladores. Recorde-se que a directiva tem por objectivo, designadamente, a protecção do ambiente: a protecção deste bem jurídico implica necessariamente a adopção simultânea, por um lado, de medidas regulamentares e, por outro, de acções materiais; depende, portanto, em larga medida da planificação da actividade global das instituições públicas nacionais e comunitárias nos sectores relevantes em termos de ambiente. Noutros termos, a necessidade de uma planificação adequada, através da elaboração de programas, que é a finalidade do artigo 6.° da directiva, não pode em caso algum ser satisfeita, contrariamente ao que sustenta o Reino de Espanha, pela actividade *ad hoc* das autoridades nacionais nos sectores que deviam ser objecto da planificação.

12. Além disso, é ainda interessante observar que a directiva foi adoptada ao abrigo do artigo 100.°-A do Tratado CE e que se destina por conseguinte à aproximação das legislações nacionais a fim de evitar as distorções de concorrência e as repercussões que as mesmas possam ter no funcionamento do mercado interno. Por esta razão, deve ser dada especial importância à fiscalização das medidas nacionais e outras acções das autoridades nacionais no domínio regido pela directiva. O estabelecimento dos programas previstos no artigo 6.° desta directiva e a sua comunicação à Comissão tornam esta fiscalização materialmente possível; assim, as obrigações concretas dos Estados-Membros não se podem considerar preenchidas enquanto não for comunicada à Comissão a acção desenvolvida no plano nacional.

13. Além disso, a sistemática da directiva leva-nos a pensar que o legislador comunitário pretende fazer face de modo progressivo aos problemas dos resíduos especiais (como as pilhas eléctricas e os acumuladores) no quadro de um calendário concreto. Por esta razão foi previsto o estabelecimento de programas nacionais que «... serão revistos e actualizados regularmente, no mínimo de quatro em quatro anos, em função, nomeadamente, dos progressos técnicos e da situação económica e ambiental» [1]. O facto de o Reino de Espanha não ter estabelecido o primeiro destes programas, que a directiva declara expressamente dizer respeito a um período de quatro anos, com início em 18 de Março de 1993, e que deve ser comunicado à Comissão o mais tardar em 17 de Setembro de 1992, perturba completamente a planificação comunitária e constitui, sem sombra de dúvidas, uma violação directa da directiva e das obrigações que incumbem ao Reino de Espanha por força dos artigos 5.° e 189.° do Tratado.

14. Recorde-se, por fim, a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual um Estado-Membro não pode invocar a prática em vigor no seu território ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o não respeito das obrigações e prazos fixados pelo Tratado e pelas directivas comunitárias [2]. Acrescente-se que acções materiais parciais ou regulamentações fragmentárias não satisfazem a obrigação que incumbe a um Estado-Membro de estabelecer um programa global a fim de alcançar certos objectivos, como previsto no artigo 6.° da directiva.

VI — Conclusão

15. Assim, proponho ao Tribunal que:

«— declare que, ao não adoptar os programas previstos no artigo 6.° da Directiva 91/157/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, relativa às pilhas e acumuladores contendo determinadas matérias perigosas, e ao não os comunicar à Comissão no prazo fixado, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva;

— condene o Reino de Espanha nas despesas.»

1 — Último parágrafo do artigo 6.° da directiva.

2 — V. acórdãos de 20 de Março de 1997, Comissão/Bélgica (C-294/96, Colect., p. I-1781); de 13 de Outubro de 1993, Comissão/Espanha (C-378/92, Colect., p. I-5095); de 5 de Junho de 1997, Comissão/Espanha (C-107/96, Colect., p. I-3193). V. igualmente acórdãos do 12 de Dezembro de 1996, Comissão/Alemanha (C-297/95, Colect., p. I-6739), e de 5 de Junho de 1997, Comissão/Espanha, já referido.