CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 26 de Junho de 1997 *

1. Mediante acção intentada nos termos do artigo 169.° do Tratado CE, apresentada em 18 de Junho de 1996, a Comissão solicita ao Tribunal de Justiça que declare que o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado e da Directiva 76/464/CEE do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade [1] (a seguir «directiva»).

A Comissão acusa em especial o Grão-Ducado do Luxemburgo de não ter adoptado os programas de redução da poluição ou de não ter comunicado, sob forma sucinta, estes programas e os resultados da sua aplicação, violando o disposto no artigo 7.° da directiva.

Quadro normativo

2. A directiva constitui um dos primeiros instrumentos adoptados pela Comunidade para implementar uma política em matéria de ambiente, igualmente em aplicação do primeiro programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente [2]. A fim de garantir uma protecção eficaz do meio aquático, a directiva distingue duas categorias de substâncias perigosas, reproduzidas em listas que figuram em anexo a esta mesma directiva. A primeira categoria abrange substâncias, mencionadas na Lista I, especialmente nocivas devido à sua toxicidade, persistência e bioacumulação; a poluição provocada por estas substâncias deve ser eliminada. Nos termos do artigo 6.° da directiva, o Conselho fixa, para as substâncias constantes da Lista I, valores-limite que as normas de emissão não devem ultrapassar. A segunda categoria engloba substâncias, mencionadas na Lista II, cujo efeito prejudicial no meio aquático pode ser limitado a uma certa zona e depende das características das águas de recepção e da respectiva localização. As substâncias contempladas pela Lista II são, por um lado, expressamente mencionadas através da referência a substâncias individuais e às famílias e grupos de substâncias; por outro, abrangem as substâncias «que fazem parte das famílias e grupos de substâncias constantes da Lista I e para os quais os valores-limite referidos no artigo 6.° da directiva não foram fixados». Em relação às substâncias incluídas na Lista II, o objectivo da directiva é a redução da poluição. Para alcançar este objectivo, os Estados-Membros devem «adoptar programas que incluam

* Língua original: italiano.

1 — JO L 129, p. 23; EE 15 F1 p. 165.

2 — JO 1973, C 112, p. 1; EE 15 F1 p. 7, onde o programa é publicado em anexo à Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos representantes dos governos Estados-Membros reunidos no Conselho de 22 de Novembro de 1973.

objectivos de qualidade para as águas» e fixar normas de emissão «calculadas em função desses objectivos de qualidade» [3].

3. O conteúdo dos programas é fixado pelo artigo 7.° da directiva. Essa norma prevê, com efeito, que os programas incluirão «objectivos de qualidade para as águas, estabelecidos segundo as directivas do Conselho quando existam» [4]. Os programas devem ter em conta os últimos progressos técnicos economicamente viáveis e devem fixar os prazos da sua própria execução [5]. O artigo 7.°, n.° 6, prevê, além disso, que os programas e os resultados da respectiva aplicação serão comunicados à Comissão de forma sucinta. A obrigação de comunicação surge ligada, quanto à sua finalidade, ao dever da Comissão organizar regularmente com os Estados-Membros uma confrontação dos programas com vista a assegurar uma aplicação suficientemente harmoniosa dos mesmos [6].

4. A directiva foi notificada aos Estados-Membros em 5 de Maio de 1976. Não se encontrava expressamente previsto qualquer prazo para a sua transposição pelos Estados-Membros; todavia, em conformidade com o disposto no artigo 12.°, n.° 2, aqueles deviam ter comunicado os programas o mais tardar em 5 de Agosto de 1978 [7].

Na ausência de tal comunicação dentro daquele prazo, a Comissão, por carta de 3 de Novembro de 1976, propôs aos Estados-Membros que considerassem 15 de Setembro de 1981 a data-limite para a comunicação dos programas de redução da poluição provocada pelas substâncias da Lista II. Este prazo não foi contestado pelos Estados-Membros.

Tramitação processual

5. A Comissão recordou ao Governo luxemburguês a obrigação de respeitar as disposições do artigo 7.° da directiva através de uma primeira carta com data de 21 de Agosto de 1985. Por carta de 26 de Setembro de 1989, convidou-o posteriormente a transmitir os programas de redução da poluição relativos a 99 substâncias da Lista II, consideradas prioritárias. Este pedido foi reiterado por carta de 4 de Abril de 1990.

3 — V. preâmbulo da directiva, nomeadamente o nono «considerando», bem como o artigo 7.° que constitui a sua «tradução» em termos normativos.

4 — V. artigo 7.°, n.° 3, da directiva.

5 — V. artigo 7.°, n.os 4 e 5, da directiva.

6 — V. artigo 7.°, n.° 7, da directiva.

7 — A norma evocada prevê que a Comissão transmitirá ao Conselho as primeiras propostas para a harmonização dos programas no prazo de 27 meses a contar da notificação. Daqui se deduz que os Estados deviam ter comunicado à Comissão os seus programas antes daquela data. O prazo indicado por esta norma não é, no entanto, imperativo, parecendo pelo contrário ter mero valor indicativo, na medida em que essa transmissão depende de uma vaga «possibilidade», obviamente condicionada pela disponibilidade dos programas comunicados pelos Estados.

A Comissão refere que as mencionadas cartas não foram objecto de resposta por parte do Governo luxemburguês [8].

6. A carta de notificação de incumprimento subsequentemente enviada pela Comissão ficou igualmente sem resposta.

No parecer fundamentado de 25 de Maio de 1993, a Comissão considerou que, ao não adoptar os programas de redução da poluição incluindo objectivos de qualidade para as 99 substâncias enumeradas em anexo, ou ao não comunicar à Comissão estes programas e os resultados da sua aplicação, em violação do artigo 7.° da directiva, e ao não fornecer as informações pedidas a este respeito, em violação do artigo 5.° do Tratado, o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

O parecer fundamentado ficou igualmente sem resposta, o que justificou a propositura de uma acção ao abrigo do artigo 169.° do Tratado, nos termos já recordados.

A inadmissibilidade parcial da acção

7. Querendo ser rigoroso, como se impõe no âmbito de um procedimento de infracção em relação a um Estado-Membro, convém, antes de abordar o pedido da Comissão quanto ao mérito, examinar uma questão prévia de inadmissibilidade parcial da acção.

Tanto na carta de notificação de incumprimento, como no parecer fundamentado, a Comissão acusou o Grão-Ducado do Luxemburgo de não ter adoptado, ou não ter comunicado, os programas de redução da poluição unicamente para 99 substâncias, a considerar prioritárias no âmbito da Lista II e cuja enumeração vinha em anexo ao parecer fundamentado («lista das 99 substâncias que são objecto do procedimento de infracção») [9]. Em contrapartida, na petição inicial a Comissão solicita ao Tribunal que declare o incumprimento do Estado demandado que consiste na não adopção (ou não comunicação) dos programas de redução da poluição em violação do artigo 7.° da directiva, sem qualquer outra precisão, de modo que se deve considerar que o incumprimento imputado diz respeito a todas as substâncias da Lista II anexa à directiva, e não apenas às 99 substâncias objecto do parecer fundamentado e da carta de notificação de incumprimento.

8 — Na realidade, parece-me que se pode deduzir da carta de notificação de incumprimento que o Grão-Ducado do Luxemburgo respondeu à primeira carta com uma comunicação de 31 de Janeiro de 1986. Todavia, ter-se-ia tratado de uma resposta parcial, com informações a respeito dos programas de redução da poluição causada por chumbo, zinco, cobre e níquel. De qualquer modo, o Estado demandado não referiu este facto.

9 — Trata-se, em especial, de substâncias para as quais, embora pertencendo aos grupos e às famílias de substâncias da Lista I, o Conselho ainda não fixou os valores-limite que os Estados devem respeitar ao adoptar as normas de emissão. Em consequência, nos termos da disposição constante do anexo da directiva, estas substâncias devem ser consideradas como fazendo parte da Lista II, e, assim, sujeitas ao regime previsto no artigo 7.° da directiva.

8. Por força de uma jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a acção por incumprimento é inadmissível na medida em que contém acusações que não foram objecto do procedimento pré-contencioso e a respeito das quais, por conseguinte, não houve debate entre a Comissão e o Estado interessado, verificando-se assim uma violação dos seus direitos de defesa [10]. Daqui resulta que a parte da acção que tem por objecto obter a declaração do incumprimento, por parte do Grão-Ducado do Luxemburgo, das obrigações previstas no artigo 7.° da directiva no que diz respeito às substâncias que, embora indicadas na Lista II, não figuram entre as 99 substâncias prioritárias, deve ser declarada inadmissível [11].

9. Por outro lado, não se pode invocar na presente instância a acusação, formulada na carta de notificação de incumprimento e no parecer fundamentado, assente numa violação autónoma do artigo 5.° do Tratado e fundada no facto de o Grão-Ducado do Luxemburgo não ter fornecido as informações solicitadas pela Comissão quanto à aplicação da directiva [12]. Com efeito, esta acusação não foi retomada na petição e deve, por conseguinte, considerar-se abandonada.

Quanto ao mérito

10. Dentro dos limites que acabo de precisar, a acção da Comissão é não só admissível como procedente. Antes de mais, no que diz respeito à ausência de comunicação, sob forma sucinta, dos programas e dos resultados da respectiva aplicação, e deste modo à violação do artigo 7.°, n.° 6, da directiva, o demandado reconhece o incumprimento, abstendo-se, além disso, de dar qualquer justificação quanto ao mesmo.

11. Em contrapartida, quanto à não adopção dos programas e, por conseguinte, quanto à violação dos artigos 2.° e 7.°, n.° 1, da directiva, o Grão-Ducado do Luxemburgo contesta o incumprimento. Mais precisamente,

10 — V. acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Julho de 1988, Comissão/Bélgica (298/86, Colect., p. 4343) e de 11 de Julho de 1984, Comissão/Itália (51/83, Recueil, p. 2793, n.os 2 a 10). Em especial, neste último acórdão, o Tribunal de Justiça julgou a acção inadmissível na medida em que na carta de notificação o incumprimento imputado dizia apenas respeito à limitação da utilização da gelatina nos caramelos, ao passo que o parecer fundamentado, tal como a acção, respeitava a todos os produtos de confeitaria, às carnes em conserva e aos gelados.

11 — É irrelevante que o Grão-Ducado do Luxemburgo não tenha suscitado qualquer questão prévia a este propósito, e que tenha mesmo alegado fundamentos de defesa quanto ao mérito durante a fase contenciosa. O prejuízo causado aos seus direitos de defesa foi todavia integralmente cometido durante a fase pré-contenciosa, cujo correcto desenrolar é uma condição imperativa da regularidade do processo para a declaração de incumprimento de um Estado-Membro: v. acórdão de 1 de Julho de 1984, já referido na nota anterior, em especial o n.° 7.

12 — A directiva não impunha *de per se* a transmissão de informações sobre as suas modalidade de aplicação, mas simplesmente a comunicação, sob forma sucinta, dos programas adoptados e dos resultados da respectiva aplicação. Por conseguinte, a obrigação de fornecer as informações várias vezes solicitadas pela Comissão antes da carta de notificação de incumprimento tem fundamento no dever de colaboração dos Estados-Membros com as instituições comunitárias. V., num caso diverso, em que a obrigação de fornecer as informações sobre a aplicação da directiva decorre directamente desta, acórdão de 13 de Dezembro de 1991, Comissão/Itália (C-69/90, Colect., p. I-6011, n.os 11 a 13).

segundo o Estado demandado, a ausência de programas de redução da poluição e de determinação dos objectivos de qualidade seria justificada pela inexistência de sectores industriais ou comerciais que tratem as substâncias poluentes em causa ou, no que diz respeito às fontes de poluição existentes, pela adopção caso a caso pelas autoridades luxemburguesas de normas de emissão que, em certos casos, são por vezes tornadas mais rigorosas pelos responsáveis dos estabelecimentos industriais, num espírito de cooperação voluntária. A Comissão respondeu que os argumentos assentes na existência de normas de emissão, mesmo especialmente rigorosas, e na ausência de indústrias que utilizem as substâncias poluentes em causa são irrelevantes. Com efeito, tal não dispensa os Estados-Membros da obrigação de definir programas que contenham objectivos de qualidade.

Há que subscrever a posição da Comissão.

12. Uma interpretação literal das disposições da directiva permite desde logo concluir que o Estado que não adoptou os programas não cumpriu as suas obrigações. Com efeito, a elaboração dos programas é imposta pelo artigo 7.° para a realização do objectivo fixado no artigo 2.°, ou seja, a redução da poluição devida às substâncias perigosas enumeradas no Lista II do anexo. Por conseguinte, a simples presença de substâncias poluentes impõe só por si a adopção dos programas. Acrescentarei que a presença de substâncias poluentes no Luxemburgo não é negada pelo demandado, que afirma que as autoridades competentes adoptaram normas de emissão relativas a diferentes tipos de efluentes.

13. A ausência não contestada dos programas não pode considerar-se compensada, com o consequente respeito da directiva, pela existência de normas de emissão estabelecidas caso a caso pelas autoridades competentes para cada fonte de poluição. A directiva prevê, com efeito, que os programas têm um conteúdo organizado abrangendo objectivos de qualidade, prazos, disposições específicas para a utilização de certas substâncias e produtos, tendo em conta os últimos progressos técnicos economicamente viáveis. É só a partir de objectivos de qualidade, e em função dos mesmos, que as autoridades competentes devem, ao conceder a autorização prévia, fixar a norma de emissão. Esta interpretação é plenamente coerente com a *ratio* da directiva, cuja função é não só satisfazer a exigência de protecção do ambiente, mas igualmente harmonizar as legislações no domínio da descarga das substâncias perigosas no meio aquático, de modo a evitar que uma disparidade das condições de concorrência afecte o funcionamento do mercado comum. Tal resulta claramente, não só do preâmbulo [13], mas igualmente dos *princípios de uma*

13 — V., em especial, o terceiro «considerando» do preâmbulo da directiva. Esta dupla exigência explica igualmente que a directiva tenha sido fundada numa dupla base jurídica, os artigos 100.° e 235.°, numa altura em que a política do ambiente não era expressamente da competência comunitária.

política do ambiente na Comunidade como definidos no programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente, já referido, de que a directiva é um dos instrumentos de aplicação [14]. Essa exigência de harmonização só pode ser satisfeita através da coordenação de programas contendo objectivos de qualidade, tendo-se revelado inadaptada para o efeito a mera imposição de normas de emissão quando da concessão da autorização prévia a qualquer descarga de substâncias poluentes. É precisamente com esta finalidade que o artigo 7.°, n.° 7, prevê, como recordei, uma confrontação pela Comissão dos diferentes programas nacionais, «com vista a assegurar uma aplicação suficientemente harmoniosa».

14. O evocar, pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, das medidas nacionais de execução da Directiva 78/659/CEE do Conselho, de 18 de Julho de 1978, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes [15], não permite uma solução diversa. Em especial, cabe salientar que as duas directivas têm âmbitos de aplicação e objectivos que não coincidem. Assim, enquanto a directiva objecto da presente instância diz respeito, na prática, a todas as águas existentes no território de um Estado até ao limite da linha do mar territorial [16], incluindo as águas subterrâneas, a Directiva 78/659 só se aplica às águas doces designadas pelos Estados-Membros como necessitando de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes. Além disso, e é o que importa, os critérios qualitativos fixados pela Directiva 78/659 para as águas salmonícolas e para as águas ciprinícolas correspondem a exigências diferentes e não coincidem com os objectivos de qualidade que os Estados devem fixar nos programas impostos pela Directiva 76/464, com o objectivo da redução da poluição causada por substâncias perigosas.

Quanto às despesas

15. O não respeito da directiva relativamente às 99 substâncias prioritárias constitui o aspecto mais grave do incumprimento submetido à apreciação do Tribunal, mas igualmente a razão principal que levou a Comissão a iniciar o procedimento. De resto, não tendo o Grão-Ducado do Luxemburgo suscitado qualquer questão prévia de inadmissibilidade, foi vencido em todos os seus argumentos, de modo que deve ser condenado na totalidade das despesas.

14 — O programa sublinhava em especial a necessidade de coordenar e harmonizar ao nível comunitário as políticas nacionais em matéria de ambiente, com base numa concepção comum a longo prazo.

15 — JO L 222, p. 1; EE 15 F2 p. 111.

16 — Aliás, mediante declaração anexa à directiva os Estados-Membros comprometeram-se a impor exigências que não sejam menos severas para as descargas no alto-mar de canalizações de águas usadas.

Conclusão

16. À luz das observações que precedem, proponho portanto ao Tribunal que:

«— declare que, ao não adoptar e ao não comunicar, sob forma sucint, os programas de redução da poluição no que respeita às 99 substâncias perigosas indicadas no anexo do parecer fundamentado e os resultados da respectiva aplicação, violando o artigo 7.° da Directiva 76/464/CEE do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade, o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.° e 7.° dessa directiva;

— declare inadmissível a acção na parte destinada a obter a declaração de incumprimento relativa à falta de adopção e de comunicação sob forma sucinta dos programas e dos resultados da sua aplicação no que respeita às substâncias perigosas diferentes das 99 substâncias anteriormente mencionadas;

— condene o Grão-Ducado do Luxemburgo nas despesas».