CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 26 de febrero de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En este asunto, la Comisión pretende que, con arreglo al artículo 169 del Tratado, se declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del Tratado CEE, al no adoptar las medidas necesarias para garantizar que los residuos sólidos y los residuos tóxicos y peligrosos sean eliminados sin peligro para la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente, como se establece en la Directiva 75/442/CEE del Consejo, relativa a los residuos (DO 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), especialmente en sus artículos 4 y 6, así como en la Directiva 78/319/CEE del Consejo, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (DO L 84, p. 43; EE 15/02, p. 98), especialmente en sus artículos 5 y 12.

2. Las Directivas 75/442 y 78/319 tienen por objeto la supresión de las disparidades entre las disposiciones aplicables en los diferentes Estados miembros en lo que respecta a la gestión de los residuos y contribuir a la protección del medio ambiente y a la mejora de la calidad de vida. Con arreglo al artículo 145 del Acta de Adhesión de la República Helénica, dicho Estado debía dar cumplimiento a ambas Directivas antes del 1 de enero de 1981.

3. El artículo 4 de la Directiva 75/442 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que los residuos se gestionarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar al medio ambiente, y en particular:

— sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;

— sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;

— sin atentar contra los lugares y los paisajes.»

El artículo 5 de la Directiva 75/442 dispone que los Estados miembros «establecerán o designarán la autoridad o autoridades competentes encargadas de la planificación, organización, autorización y supervisión de las operaciones de eliminación de los residuos en una zona determinada». Según el artículo 6 de esta Directiva,

* Lengua original: inglés.

«La autoridad o autoridades competentes previstas en el artículo 5 tendrán la obligación de establecer tan pronto como sea posible uno o varios planes relativos en particular a:

— los tipos y cantidades de residuos que han de gestionarse;

— las prescripciones técnicas generales;

— los lugares apropiados para su tratamiento y evacuación o depósito;

— todas las disposiciones especiales relativas a residuos particulares.

Dicho plan o planes podrán incluir por ejemplo:

— las personas físicas o jurídicas facultadas para proceder a la gestión de los residuos;

— la estimación de los costes de las operaciones de gestión;

— las medidas capaces de fomentar la racionalización de la recogida, de la clasificación y del tratamiento de los residuos.»

4. Con arreglo al artículo 8 de la Directiva 75/442, «[...] todo establecimiento o toda empresa que se dedique al tratamiento, almacenamiento o depósito de residuos por cuenta ajena deberá obtener de la autoridad competente establecida en el artículo 5 una autorización [...]».

5. El artículo 14 de la Directiva 75/442 exige que los Estados miembros comuniquen a la Comisión el texto de las disposiciones esenciales de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por esta Directiva.

6. La Directiva 78/319 ha establecido disposiciones similares respecto a los residuos tóxicos y peligrosos. El artículo 5 de esta Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para asegurar que los residuos tóxicos y peligrosos sean gestionados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar al medio ambiente y en particular:

— sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora,

— sin provocar molestias por ruidos u olores,

— sin provocar alteraciones en el paisaje y en lugares de especial interés.

2. Los Estados miembros tomarán especialmente las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido, el depósito y el transporte incontrolados de residuos tóxicos y peligrosos, así como su cesión a instalacio-

nes, establecimientos o empresas distintas de las previstas en el apartado 1 del artículo 9.»

7. El apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 78/319 exige que las instalaciones, establecimientos o empresas que se ocupen del almacenamiento, tratamiento y/o depósito de residuos tóxicos y peligrosos obtengan una autorización expedida por las autoridades competentes.

8. En virtud del artículo 12 de la Directiva 78/319:

«1. Las autoridades competentes establecerán y mantendrán al día unos programas para la gestión de residuos tóxicos y peligrosos. Dichos programas versarán en particular sobre:

— los tipos y cantidades de los residuos que deben gestionarse,

— los métodos de gestión,

— los centros de tratamientos especializados, si fuere necesario,

— los sitios de depósito adecuados.

Las autoridades competentes de los Estados miembros podrán incluir otros aspectos particulares, en particular, una estimación de los costes de gestión.

2. Las autoridades competentes publicarán los programas mencionados en el apartado 1. Los Estados miembros comunicarán dichos programas a la Comisión.

3. La Comisión organizará regularmente una confrontación de los Estados miembros sobre dichos programas a fin de asegurar que la aplicación de la presente Directiva esté suficientemente armonizada.»

9. El apartado 2 del artículo 21 de esta Directiva exige que los Estados miembros comuniquen a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la Directiva.

10. El «residuo» está definido en la letra a) del artículo 1 de ambas Directivas como: «cualquier sustancia o cualquier objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor». «El residuo tóxico y peligroso» está definido en la letra b) del artículo 1 de la Directiva 78/319 como «todo residuo contenido o contaminado por las sustancias o materias que figuran en el Anexo de la presente Directiva, de naturaleza, en cantidades o concentraciones tales que representen un riesgo para la salud o para el medio ambiente».

11. El 22 de septiembre de 1987, la Comisión recibió un escrito en el que se denunciaba el hecho de que determinados municipios, en particular los del norte del *nomos* (distrito) de La Canea, en Creta, vertían distintas clases de residuos en la desembocadura del torrente Kouroupitos en el municipio de Mouzoura Akrotiriou. El barranco en el que, supuestamente, se vertían los residuos había sido un paraje de excepcional belleza natural. También se informaba que, entre tales residuos, se encontraban los de las bases militares locales, de hospitales y clínicas, así como de las fábricas de sal, granjas avícolas, mataderos y otras industrias locales.

12. Según esta denuncia, estos vertidos indiscriminados de residuos habían provocado una situación insoportable en la región, debido a los olores fétidos y a la proliferación de roedores y de insectos de todo tipo. Por añadidura, la incineración de los residuos se efectuaba sin control alguno, creando el riesgo de incendios en áreas muy amplias, con el posible peligro para las bases militares, lo que tendría consecuencias incalculables para toda la región. Además, a raíz de las lluvias torrenciales caídas el 22 de septiembre de 1986, al parecer el Kouroupitos se desbordó arrastrando hacia el mar cientos de toneladas de residuos que contaminaron la entrada del golfo de Souda. También se afirmaba que no había sido prohibida la pesca en dicha región.

13. Mediante carta de 27 de enero de 1988, la Comisión pidió explicaciones al Gobierno helénico sobre dicha denuncia. En su respuesta de 15 de marzo de 1988, el Gobierno helénico no negó los hechos mencionados en la denuncia, pero alegó que el ministro competente había decidido poner término a los vertidos de residuos en el Kouroupitos y que se había elaborado un plan para la eliminación de residuos en La Canea en el que se contemplaban nuevos emplazamientos para su eliminación. El Gobierno helénico reconoció, no obstante, que, hasta que no se efectuase el plan, lo cual no estaba previsto antes de agosto de 1988, los residuos de La Canea continuarían siendo vertidos en el Kouroupitos.

14. La respuesta del Gobierno helénico no satisfizo a la Comisión en lo que se refiere al cumplimiento de las exigencias de las Directivas 75/442 y 78/319. Ante la inexistencia de otras informaciones del Gobierno helénico, el 26 de abril de 1989 la Comisión le dirigió, con arreglo al artículo 169 del Tratado, un escrito de requerimiento en el que le solicitó que precisara cuáles habían sido las medidas adoptadas para aplicar ambas Directivas.

15. Mediante carta de 4 de agosto de 1989, las autoridades helénicas respondieron que se habían elaborado planes a medio y a largo plazo para la eliminación de los residuos de La Canea. La Comisión interpretó que la respuesta de dichas autoridades denotaba que aún no se habían adoptado medidas concretas para garantizar que los residuos fueran eliminados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar al medio ambiente. En consecuencia, con arreglo al artículo 169 del Tratado, dirigió al Gobierno helénico un dictamen motivado. El Gobierno helénico no respondió a este dictamen motivado y, en consecuencia, la Comisión interpuso el presente recurso.

16. En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, la Comisión ha proporcionado más informaciones sobre la clase de residuos a que se refiere este asunto. La Comisión señala que los residuos proceden de numerosas fuentes, que incluyen las bases militares, los hospitales y farmacias locales y pequeñas industrias locales, tales como curtidurías, tintorerías y talleres de reparación de automóviles. Según la Comisión, estos residuos contienen una o varias de las sustancias enumeradas en el Anexo de la Directiva 78/319, en particular mercurio y compuestos de mercurio, cadmio y compuestos de cadmio, seis compuestos de cromo, plomo y compuestos de plomo, compuestos organohalogenados, disolventes clorados, disolventes orgánicos, compuestos farmacéuticos, sustancias químicas de laboratorio no identificables y/o nuevas de efectos desconocidos sobre el medio ambiente y compuestos aromáticos policíclicos (con efectos cancerígenos).

17. En la vista, el Gobierno helénico invocó por primera vez la inadmisibilidad del recurso en lo que atañe a la Directiva 78/319. Como este motivo no está basado en elementos de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante la fase escrita del procedimiento, es evidente que, aunque este motivo estuviera fundado, este Tribunal de Justicia no podría acogerlo (véase el apartado 2 del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento). Sin embargo, puede alegarse que el Tribunal de Justicia puede considerar la cuestión de la admisibilidad de oficio. Por consiguiente, lo comentaré brevemente.

18. El Gobierno helénico señala que la carta de la Comisión, de 27 de enero de 1988, por la que se solicitó al Gobierno helénico que diera explicaciones sobre la denuncia presentada ante la Comisión, no contenía ninguna referencia a la Directiva 78/319. Según el Gobierno helénico, la Comisión, por consiguiente, no estaba legitimada para cuestionarle sobre las medidas adoptadas por Grecia para cumplir la Directiva, tanto en el escrito de requerimiento como en el dictamen motivado.

19. Claramente, este argumento carece de cualquier fundamento. El escrito de requerimiento constituye el primer acto formal del procedimiento regulado por el artículo 169 y es el que otorga al Estado miembro interesado la oportunidad de presentar sus observaciones sobre la infracción imputada, antes de que la Comisión emita su dictamen motivado. Los contactos que puedan establecerse, con anterioridad al envío del escrito de requerimiento, entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate en lo que atañe a la infracción imputada, son totalmente informales y no tienen consecuencias legales para el resto del procedimiento. En este asunto, queda claro que el Gobierno helénico tuvo la oportunidad de presentar sus observaciones sobre el incumplimiento imputado por no ejecutar ambas Directivas, antes de que se emitiera el dictamen motivado. Por lo tanto, no cabe ninguna duda sobre la admisibilidad del recurso en relación con cada una de estas Directivas.

20. Las autoridades helénicas adaptaron su Derecho interno a las Directivas 75/442 y 78/319 mediante la Ley nº 1650, de 16 de octubre de 1986, y mediante los Decretos ministeriales 49541/1424 y 72751/3054. Sin embargo, de las alegaciones del Gobierno helénico en este asunto se deduce con toda evidencia que aún no se han adoptado medidas concretas para garantizar que los residuos de La Canea sean eliminados sin poner

en peligro la salud humana ni perjudicar al medio ambiente.

21. Por ejemplo, en el escrito de contestación, el Gobierno helénico reitera que el ministro competente había decidido poner término al vertido de residuos en el torrente Kouroupitos y añade que las propias autoridades locales responsables han fijado un objetivo a largo plazo para eliminar los residuos mediante incineración. Según parece, la primera medida consistió en solicitar dos estudios sobre esta materia a un instituto politécnico. Con el objeto de solucionar el problema a mediano plazo, se encargó otro estudio al mismo organismo para encontrar un nuevo emplazamiento de eliminación de los residuos que evitaría los vertidos en el Kouroupitos. No obstante, el Gobierno helénico señala que la realización de dicho estudio se enfrenta con una considerable resistencia local y que las correspondientes autoridades locales están considerando medidas alternativas para eliminar los residuos de la región. El Gobierno helénico expresa que, finalmente, ha de encontrarse una solución que permita que los residuos actualmente vertidos en el Kouroupitos sean eliminados por otros medios.

22. De la respuesta proporcionada por el Gobierno helénico a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, resulta que el Instituto Politécnico ya ha terminado los estudios que se le encomendaron y que se ha elaborado un programa de eliminación de los residuos en la región. No obstante, el Gobierno helénico admite que el emplazamiento elegido por las autoridades para la eliminación de los residuos ha encontrado resistencia por parte de la población y que todavía no se han adoptado las medidas necesarias para garantizar que los residuos son eliminados en la región sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar al medio ambiente.

23. Es indudable que pese a que el Gobierno helénico haya hecho algunos progresos con vistas a la ejecución de las Directivas 75/442 y 78/319, todavía no ha adoptado medidas concretas para la consecución de este resultado en la región de La Canea, más de diez años después de haber expirado el plazo señalado en el Acta de Adhesión de la República Helénica. Por consiguiente, considero que el Tribunal de Justicia debe declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al no adoptar dentro del plazo señalado en el Acta de Adhesión de la República Helénica las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos y a la Directiva 78/319/CEE relativa a los residuos tóxicos y peligrosos. La República Helénica debe ser condenada en costas.