CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 26 de Fevereiro de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo, a Comissão pede, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CEE, que seja declarado que a República Helénica faltou ao cumprimento das obrigações que lhe cabem por força das disposições do Tratado CEE ao não tomar as medidas necessárias para que os resíduos sólidos, bem como os resíduos tóxicos e perigosos, sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde das pessoas e sem prejudicar o ambiente, como exige a Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), designadamente nos seus artigos 4.° e 6.°, e na Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98), em especial nos seus artigos 5.° e 12.°

2. As Directivas 75/442 e 78/319 têm em vista suprimir as disparidades entre as disposições relativas à eliminação dos resíduos aplicáveis nos Estados-membros e contribuir para a protecção do ambiente e para a melhoria da qualidade de vida. De harmonia com o artigo 145.° do Acto de adesão da República Helénica, este Estado era obrigado a dar cumprimento a ambas as directivas até 1 de Janeiro de 1981.

3. O artigo 4.° da Directiva 75/442/CEE tem a seguinte redacção:

«Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente, e nomeadamente:

— sem criar riscos para a água, ar ou o solo, nem para a fauna e a flora,

— sem causar incómodos por ruído ou cheiros,

— sem causar danos aos locais e às paisagens.»

O artigo 5.° da Directiva 75/442/CEE determina que os Estados-membros «... estabelecerão ou designarão a ou as autoridades competentes encarregadas, numa determinada zona, de planificar, organizar, autorizar e fiscalizar as operações de eliminação dos resíduos». Nos termos do artigo 6.° desta directiva,

* Língua original: inglês.

«A ou as autoridades competentes mencionadas no artigo 5.° devem estabelecer, logo que possível, um ou vários planos referentes, nomeadamente:

— aos tipos e à quantidade de resíduos a eliminar,

— às prescrições técnicas gerais,

— aos locais apropriados para a eliminação,

— a todas as disposições especiais que digam respeito a determinados resíduos.

Esse ou esses planos podem incluir, por exemplo:

— as pessoas singulares ou colectivas habilitadas a proceder à eliminação dos resíduos,

— a estimativa dos custos das operações de eliminação,

— as medidas susceptíveis de incentivar a racionalização da recolha, da triagem e do tratamento dos resíduos.

4. Nos termos do artigo 8.° da Directiva 75/442, «... qualquer estabelecimento ou empresa que proceda ao tratamento, armazenamento ou depósito de resíduos por conta de outrem deve obter da autoridade competente referida no artigo 5.° uma autorização...»

5. O artigo 14.° da Directiva 75/442 obriga os Estados-membros a comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito nacional que adoptarem no domínio regulado pela directiva.

6. Na Directiva 78/319, existem disposições semelhantes no que toca aos resíduos tóxicos perigosos. Assim, segundo o artigo 5.° desta directiva,

«1. Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente, e nomeadamente:

— sem criar riscos para a água, ar ou solo, nem para a fauna e a flora,

— sem causar incómodos por ruído ou cheiros,

— sem causar danos aos locais e às paisagens.

2. Os Estados-membros tomarão, nomeadamente, 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.°»

As autoridades competentes dos Estados-membros podem incluir outros aspectos específicos, nomeadamente uma estimativa dos custos das operações de eliminação.

7. O artigo 9.°, n.° 1, da Directiva 78/319 impõe que as instalações, estabelecimentos ou empresas que procedem ao armazenamento, tratamento ou depósito de resíduos tóxicos e perigosos tenham de obter uma autorização emitida pelas autoridades competentes.

2. As autoridades competentes publicarão os programas mencionados no n.° 1. Os Estados-membros comunicarão esses programas à Comissão.

8. Por força do artigo 12.° da Directiva 78/319,

3. A Comissão organizará regularmente com os Estados-membros um confronto desses programas para assegurar uma suficiente harmonização da aplicação da presente directiva.»

«1. As autoridades competentes estabelecerão e manterão em dia programas para a eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos. Estes programas contemplarão, nomeadamente:

9. O artigo 21.°, n.° 2, da Directiva 78/319 determina que os Estados-membros comuniquem à Comissão o texto das principais disposições de direito nacional que adoptarem no domínio regulado pela directiva.

— os tipos e quantidades de resíduos a eliminar,

— os métodos de eliminação,

— os centros de tratamento especializados, se necessário,

— os locais de depósito apropriados.

10. A noção de «resíduo» consta do artigo 1.°, alínea a), de ambas as directivas como sendo «qualquer substância ou objecto de que o detentor se desfaz ou tem a obrigação de se desfazer por força das disposições nacionais em vigor». A noção de «resíduo tóxico e perigoso» consta do artigo primeiro, alínea b), da directiva 78/319 como «qualquer resíduo que contenha ou esteja contaminado por substâncias ou matérias constantes do anexo da presente directiva em natureza, em quantidades ou em concentrações tais que representem um risco para a saúde ou para o ambiente.»

11. Em 22 de Setembro de 1987, a Comissão recebeu denúncia de que certo número de municípios, particularmente os situados ao norte da região de Chania, em Creta, estavam a lançar vários tipos de resíduos na embocadura do rio Kouroupitos, no município de Mouzoura Akrotiriou. A ravina em que alegadamente os resíduos estavam a ser lançados tinha sido uma paisagem de excepcional beleza natural. A denúncia referia que as substâncias lançadas incluíam resíduos de bases militares locais, hospitais e clínicas, fábricas de sal, aviários, matadouros e outras instalações industriais locais.

12. Referia-se que o despejo incontrolado dos resíduos criara uma situação intolerável na região, dado o cheiro nauseabundo e o facto dos resíduos terem atraído vários tipos de roedores e insectos. Acrescia, segundo a denúncia, que os resíduos eram incinerados sem controlo, o que criava risco de incêndios susceptíveis de afectar extensas zonas, colocando eventualmente em perigo as bases militares, com incalculáveis consequências para toda a região. Por outro lado, e, ao que parece, na sequência das chuvas torrenciais de 22 de Setembro de 1986, o Kouroupitos transbordou, carregando para o mar centenas de toneladas de resíduos, poluindo desse modo a entrada do golfo de Souda. Na denúncia referia-se que a pesca não foi proibida na região.

13. Em carta de 27 de Janeiro de 1988, a Comissão convidou o Governo helénico a apresentar as suas observações quanto à denúncia. Na sua resposta de 15 de Março de 1988, o Governo helénico não contestou as alegações ali contidas mas sustentou que o ministério competente tinha decidido acabar com o despejo de resíduos no Kouroupitos e que tinha sido elaborado um plano para eliminação dos resíduos em Chania, em que eram previstos novos locais de depósito. Contudo, o Governo helénico admitiu que até à implementação do plano, o que não estava previsto antes de Agosto de 1988, os resíduos de Chania continuariam a ser lançados no Kouroupitos.

14. A resposta do Governo helénico não convenceu a Comissão de que tinham sido satisfeitas as exigências das directivas 75/442 e 78/319. Na falta de qualquer outra informação adicional do Governo helénico, a Comissão, em 26 de Abril de 1989, dirigiu-lhe uma carta de notificação ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CEE, solicitando que especificasse as medidas tomadas para cumprimento de ambas as directivas.

15. As autoridades helénicas responderam por carta de 4 de Agosto de 1989, em que expunham os seus programas a médio e a longo prazo para eliminação dos resíduos em Chania. A Comissão considerou que a resposta das autoridades helénicas evidenciava que não tinha sido tomada qualquer medida concreta para garantir que os resíduos fossem eliminados naquela zona sem colocar em perigo a saúde humana e sem prejudicar o ambiente. Assim, enviou ao Governo helénico um parecer fundamentado, em conformidade com o artigo 169.° do Tratado CEE. O Governo helénico não respondeu a este parecer e, em consequência, a Comissão trouxe o caso ao Tribunal de Justiça.

16. Respondendo a uma questão do Tribunal de Justiça, a Comissão adiantou outras informações no que toca ao tipo de resíduos em causa no presente processo. Refere que provêm de determinado número de fontes, incluindo bases militares, hospitais e farmácias locais, assim como pequenas indústrias locais, tais como curtumes, tinturarias e também oficinas de reparação automóvel. Segundo a Comissão, os resíduos contém uma ou várias das substâncias referidas no anexo da Directiva 78/319, a saber, mercúrio e compostos de mercúrio; cádmio e compostos de cádmio; compostos de crómio hexavalente; chumbo e compostos de chumbo; compostos orgânicos de halogénio; solventes clorados; solventes orgânicos; compostos farmacêuticos; substâncias químicas de laboratórios não identificáveis e/ou novas, cujos efeitos no ambiente se desconhecem, e compostos aromáticos policíclicos (com efeitos cancerígenos).

17. Na audiência, o Governo helénico contestou pela primeira vez a admissibilidade da acção no que respeita à Directiva 78/319. Não se baseando tal excepção em elementos de direito e de facto revelados no decurso da fase escrita do processo, torna-se evidente que, mesmo com fundamento, o Tribunal não deve tê-la em conta (v. artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento de Processo). Pode, todavia, sustentar-se que o Tribunal de Justiça deve examinar oficiosamente a questão da admissibilidade. Essa a razão pela qual faremos um breve comentário sobre esse ponto.

18. O Governo helénico invoca que a carta da Comissão de 27 de Janeiro de 1988, em que lhe eram solicitadas observações no tocante à queixa recebida pela Comissão, não continha qualquer referência à Directiva 78/319. A Comissão não podia, pois, legitimamente levantar a questão das medidas adoptadas pela Grécia para dar cumprimento àquela directiva na carta de notificação e no parecer fundamentado.

19. É óbvio que este argumento é despido de qualquer fundamento. É a carta de notificação que representa a primeira iniciativa formal do procedimento previsto no artigo 169.° e que dá ao Estado-membro em causa oportunidade para apresentar as suas observações no que respeita ao alegado incumprimento, antes que a Comissão profira um parecer fundamentado sobre a questão. Qualquer eventual contacto entre a Comissão e o Estado-membro em causa a respeito do alegado incumprimento anterior ao envio da carta de notificação é meramente informal e não tem qualquer consequência jurídica para a restante tramitação. No caso presente, torna-se claro que o Governo helénico teve ocasião de apresentar as suas observações sobre o alegado incumprimento das directivas em referência antes de receber o parecer fundamentado. A admissibilidade da acção em relação a cada uma destas directivas é, assim, incontestável.

20. As autoridades helénicas procuraram dar cumprimento às Directivas 75/442 e 78/319 através da Lei n.° 1650, de 16 de Outubro de 1986, e dos Decretos ministeriais 49541/1424 e 72751/3054. Contudo, a defesa do Governo helénico no presente caso mostra claramente que não foi ainda tomada qualquer medida concreta para garantir que os resíduos sejam eliminados em

Chania sem colocar em perigo a saúde humana e sem prejudicar o ambiente.

21. Por exemplo, na sua contestação, o Governo helénico repete que o competente ministério está de acordo em que deve cessar o despejo dos resíduos no Kouroupitos e acrescenta que as autoridades locais responsáveis estabeleceram como objectivo a longo prazo a eliminação dos resíduos através de incineração. Parece que, numa primeira fase, foi encarregado um instituto politécnico de elaborar dois projectos sobre a questão. Para encontrar uma solução para o problema a médio prazo, foi solicitado um projecto adicional ao mesmo organismo, visando encontrar um local para eliminação dos resíduos que evitasse a necessidade de lançar os resíduos no Kouroupitos. O Governo helénico esclarece, contudo, que a elaboração desse projecto deparou com uma considerável resistência local e que as autoridades regionais responsáveis procuravam vias alternativas para eliminar os resíduos na região. Refere o Governo helénico que, em sua opinião, acabará por ser encontrada uma solução que permita eliminar por outros meios os resíduos que actualmente são lançados no Kouroupitos.

22. Decorre de informações fornecidas pelo Governo helénico em reposta a uma questão do Tribunal de Justiça que o instituto politécnico completou agora os projectos encomendados e foi elaborado um plano para eliminação dos resíduos na região. Contudo, admite que o sítio escolhido pelas autoridades para a eliminação dos resíduos suscitou resistência local e não foram ainda tomadas as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam eliminados sem colocar em perigo a saúde humana e sem prejudicar o ambiente.

23. É evidente que, embora o Governo helénico tenha feito alguns progressos no sentido da implementação das Directivas 75/442/CEE e 78/319/CEE, tem ainda que adoptar medidas concretas para alcançar este resultado na zona de Chania, mais de dez anos depois do termo do prazo fixado no Acto de adesão da República Helénica. Consequentemente, consideramos que o Tribunal de Justiça deverá declarar que, ao não ter tomado todas as medidas necessárias para, dentro dos prazos fixados no Acto de adesão da República Helénica, dar cumprimento à Directiva 75/442/CEE, relativa aos resíduos, e à Directiva 78/319/CEE, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos, este Estado-membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE. A República Helénica deverá ser condenada nas despesas.