ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

11 de Julho de 2002 *

No processo C-139/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Valero Jordana, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino de Espanha, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandado,

* Língua do processo: espanhol.

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adoptar as medidas necessárias para garantir, no que concerne aos três fornos de incineração instalados em Mazo e em Barlovento, na ilha de La Palma (Espanha), a aplicação dos:

— artigo 2.° da Directiva 89/369/CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1989, relativa à prevenção da poluição atmosférica proveniente de novas instalações de incineração de resíduos urbanos (JO L 163, p. 32), na medida em que os referidos fornos funcionam sem que tenha sido concedida qualquer autorização para esse efeito,

— artigo 6.° desta directiva, na medida em que, no que concerne aos referidos fornos, as autoridades competentes:

  — não efectuaram as medições periódicas dos parâmetros previstos nesse artigo,

  — não aprovaram previamente os processos de recolha e de medição nem determinaram a colocação dos pontos de medição,

  — não fixaram qualquer campanha de medição,

— artigo 7.° da mesma directiva, na medida em que os referidos fornos não estão equipados de queimadores de reforço, o que não permite garantir a temperatura mínima de combustão de 850°C, nomeadamente nas fases de arranque e de paragem,

o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos da referida directiva,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, D. A. O. Edward e C. W. A. Timmermans (relator), juízes,

advogado-geral: P. Léger,

secretário: H. von Holstein, secretário-adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 29 de Novembro de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 21 de Fevereiro de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Abril de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não adoptar as medidas necessárias para garantir, no que concerne aos três fornos de incineração instalados em Mazo e em Barlovento, na ilha de La Palma (Espanha), a aplicação dos:

— artigo 2.° da Directiva 89/369/CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1989, relativa à prevenção da poluição atmosférica proveniente de novas instalações de incineração de resíduos urbanos (JO L 163, p. 32), na medida em que os referidos fornos funcionam sem que tenha sido concedida qualquer autorização para esse efeito,

— artigo 6.° desta directiva, na medida em que, no que concerne aos referidos fornos, as autoridades competentes:

— não efectuaram as medições periódicas dos parâmetros previstos nesse artigo,

— não aprovaram previamente os processos de recolha e de medição nem determinaram a colocação dos pontos de medição,

— não fixaram qualquer campanha de medição,

— artigo 7.° da mesma directiva, na medida em que os referidos fornos não estão equipados de queimadores de reforço, o que não permite garantir a temperatura mínima de combustão de 850°C, nomeadamente nas fases de arranque e de paragem,

o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos da referida directiva.

Regulamentação comunitária

2 A Directiva 84/360/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1984, relativa à luta contra a poluição atmosférica provocada por instalações industriais (JO L 188, p. 20; EE 15 F5 p. 43), prevê medidas e procedimentos destinados a prevenir e/ou a reduzir a poluição atmosférica proveniente de instalações industriais no interior da Comunidade.

3 A Directiva 89/369 precisa as obrigações resultantes da Directiva 84/360 quanto às novas instalações de incineração de resíduos urbanos, regulamentando a autorização, o equipamento e o funcionamento destas últimas.

4 O artigo 2.° da Directiva 89/369 dispõe:

«Sem prejuízo do artigo 4.° da Directiva 84/360/CEE, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que a autorização prévia de exploração de qualquer nova instalação de incineração de resíduos urbanos, exigida nos termos do artigo 3.° da Directiva 84/360/CEE e do artigo 8.° da Directiva 75/442/CEE, pressuponha as condições fixadas pelos artigos 3.° a 10.° da presente directiva.»

5 O artigo 6.° da Directiva 89/369 prevê:

«1. Serão efectuadas as seguintes medições nas novas instalações de incineração de resíduos urbanos:

a) Concentrações de determinadas substâncias nos gases de combustão:

i) Serão medidas e registadas ininterruptamente as concentrações de poeiras totais, de CO, de oxigénio e de HC1 no caso das instalações de capacidade nominal igual ou superior a 1 tonelada/hora;

ii) Serão medidas periodicamente:

— as concentrações dos metais pesados referidos no n.° 1 do artigo 3.°, de HF e de SO^2, no caso das instalações de capacidade nominal igual ou superior a 1 tonelada/hora,

— as concentrações de poeiras totais e de HC1, CO e oxigénio, no caso das instalações de capacidade nominal inferior a 1 tonelada/hora,

— as concentrações de compostos orgânicos (expressos em carbono total) em geral;

b) Parâmetros de exploração:

i) Serão medidas e registadas ininterruptamente a temperatura dos gases, na zona em que se encontrem satisfeitas as condições impostas pelo n.° 1 do artigo 4.°, e o teor de vapor de água dos gases de combustão. A medição ininterrupta do teor de vapor de água não será necessária se o gás de combustão for seco antes da análise das emissões;

ii) O tempo de permanência dos gases de combustão à temperatura mínima de 850°C, fixada no n.° 1 do artigo 4.°, deve ser objecto de verificações adequadas, pelo menos uma vez, por ocasião da primeira utilização de uma instalação de incineração, e nas condições de exploração mais desfavoráveis previstas.

2. Os resultados das medições referidas no n.º 1 devem referir-se às seguintes condições:

— temperatura 273 K, pressão 101,3 KPa, 11% de oxigénio ou 9% de CO^2, gás seco.

Todavia, em caso de aplicação do n.º 2 do artigo 3.º, os resultados dessas mesmas medições podem referir-se às seguintes condições:

— temperatura 273 K, pressão 101,3 KPa, 17% de oxigénio, gás seco.

3. Todos os resultados das medições serão registados, tratados e apresentados de modo a que as autoridades competentes possam verificar, de acordo com as regras que tenham fixado, se as condições impostas são respeitadas.

4. Os processos de colheita de amostras e de medição utilizados para satisfazer as obrigações impostas pelo n.º 1, assim como a localização dos pontos de colheita de amostras ou de medição, devem ser previamente aprovados pelas autoridades competentes.

5. Para as medições periódicas, as autoridades competentes fixarão programas de medição adequados, de forma a garantir resultados representativos do nível normal de emissão das substâncias consideradas.

Os resultados obtidos devem permitir a verificação da observância dos valores-limite aplicáveis.»

6 Nos termos do artigo 7.° da Directiva 89/369:

«Qualquer nova instalação de incineração de resíduos urbanos deve ser equipada de queimadores de reforço. Esses queimadores devem entrar automaticamente em funcionamento logo que a temperatura dos gases de combustão desça abaixo de 850°C. Os queimadores de reforço serão também utilizados nas fases de arranque e paragem da instalação, a fim de assegurar ininterruptamente a temperatura mínima acima referida durante essas operações e enquanto os detritos se encontrarem na câmara de combustão.»

Procedimento pré-contencioso

7 Em 1993, a Comissão recebeu uma queixa que denunciava a autorização concedida pelo conselho insular de La Palma para a instalação de cinco fornos de incineração em diversas localidades da ilha (a saber, dois em El Paso, dois em Mazo e um em Barlovento), pelo facto de a concessão desta autorização e o funcionamento dos referidos fornos infringir a legislação comunitária.

8 Na sequência desta queixa, foram trocadas correspondência e informações entre a Comissão e o Governo espanhol. A Comissão dirigiu ao Reino de Espanha, em 26 de Junho de 1995, uma primeira notificação de incumprimento. Tendo em conta, por um lado, o facto de esta carta não ter tido em consideração certas observações do Governo espanhol e, por outro lado, da correspondência trocada seguidamente, a Comissão enviou a este Estado-Membro, em 23 de Setembro de 1997, uma notificação de incumprimento complementar, convidando-o a apresentar as suas observações sobre as acusações relativas aos fornos de incineração de Mazo e de Barlovento.

9 Nas suas respostas de 24 de Novembro de 1997 e de 28 de Novembro de 1998, as autoridades espanholas expuseram as diversas acções empreendidas para melhorar a gestão dos resíduos na ilha de La Palma.

10 A Comissão, considerando que o Reino de Espanha não tinha cumprido certas obrigações que lhe incumbem nos termos das Directivas 84/360 e 89/369, emitiu, em 24 de Julho de 1998, um parecer fundamentado, convidando este Estado-Membro a adoptar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

11 Por carta de 6 de Agosto de 1998, as autoridades espanholas pediram a prorrogação deste prazo por um mês. A prorrogação pedida foi concedida pela Comissão, de modo que o prazo de resposta ao parecer fundamentado chegou a termo em 24 de Outubro de 1998. O Governo espanhol deu uma primeira resposta por carta de 20 de Novembro de 1998, à qual se encontrava anexada uma nota do conselho insular de La Palma, dando informações sobre o adiantamento do projecto do plano de gestão integrada dos resíduos da ilha e sobre as diferentes medidas adoptadas em matéria de recolha e de tratamento de resíduos. Por carta de 3 de Fevereiro de 1999, o Governo espanhol enviou à Comissão informações complementares.

12 Por carta de 28 de Maio de 1999, a Comissão pediu ao Governo espanhol que lhe apresentasse uma cópia do plano de gestão integrada dos resíduos da ilha de La Palma, que confirmasse o calendário de encerramento dos fornos de incineração e que lhe fornecesse informações sobre as medidas adoptadas para dar cumprimento a uma decisão adoptada a este respeito pelo Departamento Ministerial do Comércio e da Indústria do Governo das Canárias, nomeadamente sobre o resultado das medições e das estimativas exigidas por esta decisão.

13 Em resposta a esta carta, o Governo espanhol enviou à Comissão, por carta de 21 de Junho de 1999, cópia do plano de gestão integrada dos resíduos da ilha de La Palma, aprovado em 2 de Outubro de 1998, e um estudo preliminar da Universidade de La Laguna, de 10 de Junho de 1999, que propunha um plano de trabalho para a execução de medidas de controlo das emissões e das imissões provenientes dos fornos de incineração.

14 Considerando que, segundo as informações fornecidas pelo Governo espanhol, não tinham sido solucionados os incumprimentos censurados no parecer fundamentado, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à admissibilidade

15 O Governo espanhol alega que, no decurso do procedimento pré-contencioso, a Comissão sempre admitiu a existência de uma autorização relativa à instalação dos fornos de incineração de Mazo e de Barlovento, sustentando que «a autorização concedida para a instalação dos fornos não fixava as condições de funcionamento previstas pela directiva». Todavia, no âmbito da presente acção, a Comissão afirma que a instalação destes fornos não foi objecto de qualquer autorização em conformidade com o artigo 2.° da Directiva 89/369. Por conseguinte, o Governo espanhol sustenta que a Comissão alterou a sua acusação

relativa ao artigo 2.° da Directiva 89/369, violando o princípio desenvolvido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça de que o parecer fundamentado e a petição da Comissão devem basear-se nas mesmas acusações. A presente acção é, por conseguinte, inadmissível.

16 A Comissão alega que, segundo jurisprudência assente, a exigência de que o parecer fundamentado e a petição da Comissão se baseiem nas mesmas acusações não pode ir até ao ponto de impor, em todos os casos, uma coincidência perfeita entre o enunciado do objecto do litígio no parecer fundamentado e as conclusões da petição. O Tribunal de Justiça admite que as conclusões sejam reformuladas no estádio da petição ou da réplica, para ter em conta argumentos apresentados pelo Estado-Membro na resposta ao parecer fundamentado ou na contestação. A Comissão pretende que esta jurisprudência se aplica no presente caso, pois teve em conta, na sua petição, fundamentos invocados pelo Governo espanhol na sua resposta de 3 de Fevereiro de 1999 ao parecer fundamentado. Segundo a Comissão, uma vez que este Governo reconheceu, ele próprio, nesta resposta, que os três fornos de incineração de Mazo e de Barlovento tinham começado a funcionar sem terem recebido previamente autorização de exploração, dificilmente pode acusar a Comissão de ter violado o seu direito de defesa.

17 A título preliminar, há que salientar que, no presente caso, a regularidade do parecer fundamentado e do procedimento que o precedeu não foi contestada. No entanto, o Governo espanhol alega que a acusação referente ao artigo 2.° da Directiva 89/369 que é formulada na petição difere da contida no parecer fundamentado.

18 Resulta de jurisprudência assente que o objecto da acção intentada nos termos do artigo 226.° CE é circunscrito pelo procedimento pré-contencioso previsto por esta disposição e que, por conseguinte, o parecer fundamentado da Comissão e a acção devem ser baseados em acusações idênticas (v. acórdãos de 10 de Setembro de 1996, Comissão/Bélgica, C-11/95, Colect., p. I-4115, n.° 73, e de 16 de Setembro de 1997, Comissão/Itália, C-279/94, Colect., p. I-4743, n.° 24).

19 Todavia, esta exigência não pode ir até ao ponto de impor em todos os casos uma coincidência perfeita entre o enunciado das acusações na notificação de incumprimento, na parte decisória do parecer fundamentado e nas conclusões da petição, quando o objecto do litígio não tenha sido alargado ou alterado mas, pelo contrário, simplesmente restringido (v. acórdãos Comissão/Itália, já referido, n.° 25, e de 29 de Setembro de 1998, Comissão/Alemanha, C-191/95, Colect., p. I-5449, n.° 56).

20 Ora, no presente caso, a reformulação na petição da acusação relativa ao artigo 2.° da Directiva 89/369 não teve por consequência alargar, alterar ou sequer restringir o objecto do litígio, tal como definido no parecer fundamentado.

21 Com efeito, o incumprimento censurado pela Comissão ao Reino de Espanha concerne, tanto na notificação de incumprimento e no parecer fundamentado como na petição, a falta de conformidade com o artigo 2.° da Directiva 89/369 dos três fornos de incineração de Mazo e de Barlovento. Com a reformulação na petição da acusação relativa ao artigo 2.° da Directiva 89/369, a Comissão entendeu simplesmente ter em conta a junção de um elemento de prova ocorrido, em seu entender, após a emissão do parecer fundamentado.

22 Esta reformulação não teve qualquer incidência no direito de defesa do Governo espanhol. Com efeito, este último pôde, no âmbito do presente processo, explanar plenamente os seus argumentos relativos à concessão de autorizações prévias de exploração em conformidade com o artigo 2.° da Directiva 89/369 às instalações de incineração de Mazo e de Barlovento. Compete ao Tribunal de Justiça apreciar a sua procedência no âmbito do exame do mérito do litígio.

Quanto ao mérito

Quanto ao artigo 2.° da Directiva 89/369

23 A Comissão alega que as instalações de incineração de Mazo e de Barlovento não foram objecto de uma autorização de exploração em conformidade com o artigo 2.° da Directiva 89/369, tal como reconheceu o Governo espanhol na carta de 3 de Fevereiro de 1999, a qual capeava o relatório de 30 de Novembro de 1998 do Departamento Ministerial do Comércio e da Indústria do Governo das Canárias (a seguir «relatório»). O Governo espanhol não cumpriu, por conseguinte, as obrigações que resultam desta disposição.

24 O Governo espanhol alega, em primeiro lugar, que o artigo 2.° da Directiva 89/369 obriga os Estados-Membros a adoptarem as medidas necessárias para que a autorização prévia de exploração de toda e qualquer instalação de incineração seja submetida às condições previstas nos artigos 3.° a 10.° desta directiva. Esta obrigação foi satisfeita através da adopção do Real Decreto 1088/1992 de normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminentes procedentes de instalaciones de incineración de residuos municipales (decreto real sobre a limitação das emissões para a atmosfera de certos agentes poluentes provenientes das instalações de incineração de resíduos municipais), de 11 de Setembro de 1992 (BOE n.° 235, de 30 de Setembro de 1992, p. 33356, a seguir «Real Decreto 1088/1992»).

25 Por conseguinte, uma vez que a obrigação resultante do artigo 2.° da Directiva 89/369 é de natureza normativa e que só teria havido incumprimento dessa disposição se nenhuma norma que o transpusesse para a ordem jurídica nacional

tivesse sido adoptada, a Comissão não pode censurar ao Reino de Espanha um tal incumprimento alegando que os fornos em questão estão, alegadamente, desprovidos de autorização de exploração.

26 No caso presente, deve dizer-se que a Comissão não censura o Governo espanhol por não ter transposto ou por não ter transposto correctamente para o direito interno as disposições da Directiva 89/369. Pelo contrário, a acusação da Comissão incide no facto de, em casos concretos, a saber, em relação às instalações de incineração de Mazo e de Barlovento, certas obrigações que resultam da Directiva 89/369 não terem sido cumpridas.

27 A este respeito, há que recordar que, em conformidade com o artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE), as directivas vinculam os Estados-Membros destinatários quanto ao resultado a alcançar. Tal como decorre, nomeadamente, do acórdão de 18 de Junho de 2002, Comissão/França (C-60/01, Colect., p. I-5679, n.° 33), a Directiva 89/369 impõe aos Estados-Membros obrigações de resultado, formuladas de maneira clara e inequívoca, a fim de que as suas instalações de incineração satisfaçam, nos prazos indicados, exigências detalhadas e precisas. Por conseguinte, um Estado-Membro só cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos da Directiva 89/369 e só atingiu o resultado que lhe é imposto se, para além da transposição correcta das disposições da referida directiva para o direito interno, as instalações de incineração situadas no seu território tiverem sido também postas em serviço e funcionarem em conformidade com as exigências das disposições da Directiva 89/369. Segue-se que, contrariamente ao que pretende o Governo espanhol, a transposição correcta para o direito interno das disposições da Directiva 89/369 não pode bastar para cumprir as obrigações que resultam da referida directiva.

28 Nestas condições, o argumento do Governo espanhol baseado na transposição correcta para o direito interno da Directiva 89/369 carece de pertinência em relação às acusações feitas pela Comissão no âmbito da presente acção de incumprimento e deve, por conseguinte, ser afastado.

29 Em segundo lugar, o Governo espanhol alega nunca ter admitido nas suas respostas ao parecer fundamentado que as instalações de incineração de Mazo e de Barlovento tinham sido postas em serviço sem lhes ter sido concedida qualquer autorização de exploração. Sustenta que, pelo contrário, essas instalações obtiveram duas autorizações. Por um lado, foram objecto de uma «autorização de ocupação do solo», passada em 24 de Abril de 1990 (a seguir «autorizações de 24 de Abril de 1990»). Por outro lado, foram sujeitas à formalidade obrigatória de qualificação da actividade e de avaliação das medidas correctoras, cumprida pelo conselho insular de La Palma em 9 de Janeiro de 1992 (a seguir «autorizações de 9 de Janeiro de 1992»).

30 A este respeito, deve declarar-se que o argumento da Comissão de que o Governo espanhol admitiu, na sua resposta de 3 de Fevereiro de 1999 ao parecer fundamentado, a qual capeava o relatório, que nenhuma autorização em conformidade com o artigo 2.° da Directiva 89/369 tinha sido passada para as instalações em causa se baseia numa leitura errada deste relatório.

31 Com efeito, nos n.^{os} 2 e 3 do relatório, as autoridades espanholas indicaram simplesmente que, «em conformidade com as disposições dos artigos 3.° e 4.° da Lei 21/1992 sobre a indústria», uma autorização, a este título, do Departamento Ministerial do Comércio e da Indústria do Governo das Canárias não era necessária, sem, no entanto, afirmar que nenhuma outra autorização prévia de exploração era exigida para as instalações em causa. Além disso, no n.° 4 deste relatório, as autoridades espanholas afirmam que, «no que respeita à poluição industrial, o Departamento Ministerial do Comércio e da Indústria devia ter intervindo durante a fase de autorização de colocação em serviço», sem, todavia, admitir que não tinha havido fase de autorização de entrada em serviço das instalações de incineração de Mazo e de Barlovento.

32 Por conseguinte, visto que as autoridades espanholas não admitiram no relatório que nenhuma autorização prévia de exploração que satisfizesse as exigências do artigo 2.° da Directiva 89/369 tinha sido passada para as instalações de

incineração de Mazo e de Barlovento, a Comissão não pode invocar esse relatório como provando, de forma juridicamente satisfatória, o alegado incumprimento desta disposição.

33 Há, portanto, que examinar se a violação do artigo 2.° da Directiva 89/369 pode ser demonstrada com base noutros elementos, à luz do facto de o Governo espanhol sustentar ter cumprido a referida disposição, ao conceder, no caso em apreço, as autorizações de 24 de Abril de 1990 e as de 9 de Janeiro de 1992.

34 No que concerne às autorizações de 24 de Abril de 1990, a Comissão alega que elas fazem parte do controlo do ordenamento do território. Tais autorizações foram necessárias neste caso, porque o terreno previsto para a construção dos fornos de incineração de Mazo e de Barlovento estava qualificado como rural e porque, sem elas, não era, portanto, possível construir instalações nesse local. Por conseguinte, a Comissão sustenta que as autorizações de 24 de Abril de 1990 não podem ser consideradas autorizações prévias de exploração que cumpram as condições do artigo 2.° da Directiva 89/369.

35 A este respeito, basta dizer que o Governo espanhol precisou, na audiência, que, no caso presente, as autorizações prévias de exploração em conformidade, em seu entender, com o artigo 2.° da Directiva 89/369 são as autorizações de 9 de Janeiro de 1992 passadas pelo conselho insular de La Palma para as instalações em causa, com base no Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (regulamento das actividades incómodas, insalubres, nocivas e perigosas), aprovado pelo Decreto n.° 2414, de 30 de Novembro de 1961 (BOE n.° 292, de 7 de Dezembro de 1961, a seguir «Regulamento de 1961»). Deste modo, o próprio Governo espanhol indicou que as autorizações de 24 de Abril de 1990 não eram as autorizações em conformidade com as condições do artigo 2.° da Directiva 89/369.

36 Além disso, resulta do que precede que o argumento do Governo espanhol de que as instalações em causa não são instalações novas, de modo que a Directiva 89/369 não lhes é aplicável, também deve ser afastado. Com efeito, uma instalação nova na acepção da Directiva 89/369 é, nos termos dos artigos 1.°, n.° 5, e 12.°, n.° 1, desta, uma instalação de incineração cuja autorização de exploração tenha sido passada após 1 de Dezembro de 1990. Tendo o Governo espanhol afirmado que são as autorizações de 9 de Janeiro de 1992 que devem ser consideradas autorizações prévias de exploração em conformidade com o artigo 2.° da Directiva 89/369, as instalações em causa são, por conseguinte, novas na acepção da Directiva 89/369 e esta última é-lhes aplicável.

37 Todavia, para provar o incumprimento do artigo 2.° da Directiva 89/369, deve ainda ser demonstrado que as autorizações de 9 de Janeiro de 1992 não podem ser consideradas autorizações prévias de exploração que satisfaçam as condições resultantes desta disposição.

38 A Comissão considera que as autorizações de 9 de Janeiro de 1992 não preenchem estas condições. Resulta, nomeadamente, do Regulamento de 1961 que estas autorizações têm por fim controlar, de um modo geral, a repercussão de uma actividade na higiene, na segurança ambiental e nas condições de trabalho dos empregados. As autorizações de 9 de Janeiro de 1992 só impunham três medidas de correcção, a saber, efectuar medições periódicas das emissões de fumos, de gás, de cinza e dos níveis de opacidade, realizar uma campanha de desratização e vigiar o respeito das disposições nacionais relativas à segurança e à higiene no trabalho.

39 Além disso, a Comissão alega que uma autorização em conformidade com o artigo 2.° da Directiva 89/369 deve ser concedida a todo e qualquer explorador de uma instalação que preencha as condições fixadas nos artigos 3.° a 10.° desta directiva quando, em contrapartida, autorizações do tipo das de 9 de Janeiro de 1992 mais não têm do que um carácter discricionário. Por outro lado, a

Comissão recorda que a Directiva 89/369 foi transposta para a ordem jurídica espanhola pelo Real Decreto 1088/1992. Ora, este decreto não faz referência às autorizações baseadas no Regulamento de 1961, tais como as de 9 de Janeiro de 1992. Pelo contrário, faz referência a outros tipos de autorizações que já existiam no direito espanhol no momento da entrada em serviço das instalações de incineração de Mazo e de Barlovento, em Janeiro de 1992, mas que nunca foram concedidas a estas.

40 O Governo espanhol alega que a Comissão, ao afirmar que as autorizações de 9 de Janeiro de 1992 não são equiparáveis a autorizações previstas no texto que transpõe a Directiva 89/369 para o direito espanhol, esquece que a referida directiva ainda não tinha sido transposta para o direito interno no momento da concessão das referidas autorizações. Além disso, alega que estas previam medidas correctoras para o ambiente e que a sua finalidade pode, portanto, ser equiparada à «protecção eficaz do ambiente» referida no undécimo considerando da Directiva 89/369.

41 A título preliminar, há que recordar que, nos termos do artigo 2.° da Directiva 89/369, a concessão de autorização prévia de exploração de uma instalação nova de incineração de resíduos municipais, que é já exigida com base noutras directivas, deve ser subordinada ao respeito de todas as condições fixadas pelos artigos 3.° a 10.° desta directiva. Por conseguinte, a supor que as autorizações passadas com base no Regulamento de 1961 tivessem uma finalidade equiparável à das autorizações referidas no artigo 2.° da referida directiva, deviam, além disso, preencher as obrigações que resultam desta disposição.

42 A este respeito, resulta do exame do conteúdo das autorizações de 9 de Janeiro de 1992 que as instalações de incineração de Mazo e de Barlovento foram submetidas a medidas correctoras, tais como controlos periódicos pelas autoridades competentes das emissões de fumos, de gás e de cinzas, a fim de verificar se estas instalações preenchem as condições previstas nesta matéria pela legislação nacional em vigor. Resulta igualmente das referidas autorizações que as autoridades competentes deviam visitar as instalações em causa antes da sua entrada em serviço, a fim de verificar se as medidas correctoras foram aplicadas.

43 Por conseguinte, deve dizer-se que, com base no conteúdo das autorizações de 9 de Janeiro de 1992, não se pode excluir que, tendo em conta medidas correctoras que nela são impostas, pelo menos algumas das condições fixadas pelos artigos 3.° a 10.° da Directiva 89/369 foram efectivamente satisfeitas no presente caso.

44 Para poder verificá-lo, teria sido necessário examinar, por um lado, o conteúdo das normas nacionais a que é feita referência nas autorizações de 9 de Janeiro de 1992 e, por outro, a conformidade das exigências impostas por essas normas com as condições fixadas pelos artigos 3.° a 10.° da Directiva 89/369.

45 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência assente, no âmbito de um processo por incumprimento desencadeado nos termos do artigo 226.° CE, incumbe à Comissão provar a existência do incumprimento alegado. É ela que deve apresentar ao Tribunal de Justiça todos os elementos necessários à verificação por este da existência daquele incumprimento, sem poder basear-se numa qualquer presunção (acórdãos de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos, 96/81, Recueil, p. 1791, n.° 6; de 20 de Março de 1990, Comissão/ /França, C-62/89, Colect., p. I-925, n.° 37; de 29 de Maio de 1997, Comissão/ /Reino Unido, C-300/95, Colect., p. I-2649, n.° 31, e de 12 de Setembro de 2000, Comissão/Países Baixos, C-408/97, Colect., p. I-6417, n.° 15).

46 Ora, no presente caso, a Comissão, ao alegar apenas que as autorizações de 9 de Janeiro de 1992 são de um tipo diferente e têm uma finalidade diversa das visadas no artigo 2.° da Directiva 89/369, não forneceu ao Tribunal de Justiça elementos que permitam proceder à verificação descrita no n.° 44 do presente acórdão. O Tribunal não está, portanto, em condições de determinar se as autorizações de 9 de Janeiro de 1992, que podiam ter uma finalidade equiparável à das autorizações previstas do artigo 2.° da Directiva 89/369, satisfazem uma condição, diversas condições ou mesmo todas as condições fixadas pelos artigos 3.° a 10.° da referida directiva.

47 Por conseguinte, há que concluir que a Comissão não demonstrou de forma juridicamente suficiente que o Governo espanhol não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 2.° da Directiva 89/369.

Quanto aos artigos 6.° e 7.° da Directiva 89/369

48 A Comissão alega que o Governo espanhol reconheceu, na sua resposta de 3 de Fevereiro de 1999 ao parecer fundamentado, que, em infracção ao artigo 6.° da Directiva 89/369, não tinha efectuado medições periódicas dos gases de combustão provenientes das instalações de incineração de Mazo e de Barlovento, homologado processos de recolha e de medição nem fixado campanhas de medição para estas instalações. Além disso, o Governo espanhol admitiu igualmente na referida resposta que as instalações de incineração de Mazo e de Barlovento não estavam equipadas de queimadores de reforço em conformidade com o artigo 7.° desta directiva.

49 A este respeito, deve dizer-se que, no âmbito do presente processo contencioso, o Governo espanhol não reagiu a estas alegações da Comissão. Daí se deve concluir que este governo não as contesta. Além disso, nenhum elemento dos autos mostra que a entrada em serviço e o funcionamento das instalações de incineração de Mazo e de Barlovento tenham respeitado as condições fixadas pelos artigos 6.° e 7.° da Directiva 89/369.

50 Por outro lado, quanto ao argumento invocado pelo Governo espanhol para justificar o incumprimento e baseado na inexistência de efeitos negativos para o ambiente do funcionamento dos fornos em causa, deve dizer-se que, mesmo supondo que o impacto destas instalações no ambiente tenha atingido um nível aceitável para o ambiente, este resultado não dispensa o Governo espanhol de garantir o respeito das condições fixadas pelos artigos 6.° e 7.° da Directiva 89/369. Com efeito, tal como se disse no n.° 27 do presente acórdão, um Estado-Membro só satisfaz as obrigações que lhe incumbem nos termos da Directiva 89/369 e só atinge o resultado que lhe é imposto se as instalações de

incineração situadas no seu território tiverem sido postas em serviço e funcionem em conformidade com as exigências das disposições da referida directiva.

51 Quanto ao argumento do Governo espanhol baseado no desmantelamento dos fornos em causa e no seu encerramento em Setembro de 2000, há que recordar que, segundo jurisprudência assente, a existência de incumprimento deve ser apreciada em função da situação tal como ela existia no termo do prazo fixado no parecer fundamentado e que as mudanças ocorridas em seguida não podem ser tomadas em conta pelo Tribunal de Justiça (acórdãos de 25 de Novembro de 1998, Comissão/Espanha, C-214/96, Colect., p. I-7661, n.° 25, e de 25 de Maio de 2000, Comissão/Grécia, C-384/97, Colect., p. I-3823, n.° 35). Dado o facto de o desmantelamento das instalações de incineração de Mazo e de Barlovento e o seu encerramento terem ocorrido após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado, ou seja, após 24 de Outubro de 1998, este argumento deve ser afastado.

52 Face a todas as considerações que precedem, há que declarar que, ao não adoptar as medidas necessárias para garantir, no que concerne aos três fornos de incineração instalados em Mazo e em Barlovento, na ilha de La Palma, a aplicação dos:

— artigo 6.° da Directiva 89/369, na medida em que, no que concerne aos referidos fornos, as autoridades competentes:

— não efectuaram as medições periódicas dos parâmetros previstos nesse artigo,

— não aprovaram previamente os processos de recolha e de medição nem determinaram a localização dos pontos de medição,

— não fixaram qualquer campanha de medição,

— artigo 7.° desta directiva, na medida em que os referidos fornos não estão equipados de queimadores de reforço, o que não permite garantir a temperatura mínima de combustão de 850°C, nomeadamente nas fases de arranque e de paragem,

o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos da referida directiva. A acção é julgada improcedente quanto ao resto.

Quanto às despesas

53 Por força do disposto no n.° 3 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes, se cada parte obtiver vencimento parcial. Tendo a Comissão sido parcialmente vencida, há que condená-la num terço das despesas e condenar o Reino de Espanha em dois terços das despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) Ao não adoptar as medidas necessárias para garantir, no que concerne aos três fornos de incineração instalados em Mazo e em Barlovento, na ilha de La Palma (Espanha), a aplicação dos:

— artigo 6.° da Directiva 89/369/CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1989, relativa à prevenção da poluição atmosférica proveniente de novas instalações de incineração de resíduos urbanos, na medida em que, no que concerne aos referidos fornos, as autoridades competentes:

— não efectuaram as medições periódicas dos parâmetros previstos nesse artigo,

— não aprovaram previamente os processos de recolha e de medição nem determinaram a localização dos pontos de medição,

— não fixaram qualquer campanha de medição,

— artigo 7.º desta directiva, na medida em que os referidos fornos não estão equipados de queimadores de reforço, o que não permite garantir a temperatura mínima de combustão de 850°C, nomeadamente nas fases de arranque e de paragem,

o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos da referida directiva.

2) A acção é julgada improcedente quanto ao resto.

3) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada num terço das despesas e o Reino de Espanha em dois terços das despesas.

Jann Edward Timmermans

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Julho de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

P. Jann