ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

23 de Fevereiro de 1994 *

No processo C- 236/92,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo presidente do Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Itália), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Comitato di coordinamento per la difesa della Cava e o.

e

Regione Lombardia e o.,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do direito comunitário do ambiente e, em especial, da 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),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini e D. A. O. Edward, presidentes de secção, C. N. Kakouris (relator), R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: M. Darmon
secretário: H. Von Holstein, secretário adjunto

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação das sociedades Progesam Ecosistemi Srl e Gesam SpA, por G. F. Ferrari e R. Cafari Panico, advogados no foro de Pavia,

— em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por L. Gussetti, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das sociedades Progesam Ecosistemi Srl e Gesam SpA, do Governo do Reino Unido, representado por D. Wyatt, barrister, e da Comissão, na audiência de 14 de Setembro de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Novembro de 1993,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 1 de Abril de 1992, que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 22 de Maio seguinte, o presidente do Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Itália) submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, cinco questões prejudiciais respeitantes, designadamente, à interpretação do artigo 4.° da 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, a seguir «directiva»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de litígios entre, designadamente, um agrupamento intitulado Comitato di coordinamento per la difesa della Cava e diversos particulares da região da Lombardia, a respeito da decisão desta de situar no seu território uma lixeira para resíduos.

3 Do processo aprovado pela Giunta Regionale da região da Lombardia, através de diferentes decisões de 1989 e 1990, decorre um projecto de construção de uma lixeira para resíduos sólidos urbanos a levar a cabo numa comuna situada no território da região.

4 Essas decisões foram judicialmente impugnadas por particulares, que se queixam de ofensa ao seu direito a que seja respeitado o ambiente. Tendo o órgão jurisdicional nacional, a quem o caso foi submetido, verificado que a legislação nacional de transposição da directiva (Decreto n.° 915 do presidente da República, de 10 de Setembro de 1982, GURI n.° 343, de 15.12.1982, p. 9071) previa quase exclusivamente a utilização de lixeiras para eliminação dos resíduos, levantou a

questão da compatibilidade entre esta legislação e a directiva, que impõe aos Estados-membros a adopção de medidas adequadas para promover a prevenção, reciclagem e a transformação dos resíduos.

5 O órgão jurisdicional nacional decidiu, assim, suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

« 1) O direito comunitário do ambiente e, em especial, o artigo 4.° da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, atribuem aos particulares direitos subjectivos que o tribunal nacional é obrigado a proteger?

2) Pergunta-se ao Tribunal de Justiça se os 'direitos subjectivos comunitários' — quando transpostos para o ordenamento jurídico italiano e aí assumam a forma de 'interesses legítimos' — devem ser tutelados pelo juiz administrativo competente através do sistema previsto para os 'interesses legítimos italianos' e, portanto, com a obrigação (quando necessário) de pedir a peritagem técnica da administração pública que seja parte, ou devem ser tutelados através do sistema previsto para os 'direitos subjectivos italianos' e, desse modo, com a obrigação (quando necessário) de nomear como perito um terceiro?

3) Os órgãos jurisdicionais nacionais, quando chamados a tutelar direitos subjectivos comunitários dos particulares, têm a obrigação de não aplicar as normas internas que estejam em contradição com as normas comunitárias mesmo que essa 'não aplicação' possa produzir perturbações no domínio do interesse público comunitário e para o interesse nacional ou, neste último caso (o órgão jurisdicional nacional), é obrigado a exercer poderes análogos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 174.°, último parágrafo, podendo, portanto, limitar-se, por exemplo (mas trata-se apenas de um exemplo), a decidir que aquela referida lei nacional é ilegal: isto para efeitos de eventuais posteriores pedidos de indemnização pelo dano causado pela referida ilegalidade; ou para efeitos das medidas que a Comissão considere dever eventualmente tomar nos termos do artigo 169.° e seguintes do Tratado CEE?

4) Na sequência do acórdão de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o. (processos apensos C- 6/90 e C- 9/90), o juiz nacional, pelo menos na hipótese em que considere que o processo que lhe foi submetido pode decidir-se também com uma decisão de 'não aplicação' de actos normativos nacionais ou com uma decisão de 'ilegitimidade comunitária' dos mesmos actos normativos, é obrigado a garantir o exercício do direito fundamental de defesa também aos órgãos do poder legislativo que tenham adoptado os referidos actos normativos (de cuja ilegalidade comunitária se suspeita)?

5) No caso de a resposta à questão anterior ser positiva, que modelo processual (nacional? Extraído dos 'princípios gerais do direito comunitário'? Etc.) deve aplicar o juiz nacional para permitir — nos casos deste tipo — aos poderes legislativos estatal e regional e aos poderes executivos estatais e regionais o exercício concreto do (fundamental) direito de defesa nos processos em questão?»

6 Através da primeira questão, pretende-se saber se o artigo 4.° da directiva confere aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devam proteger.

7 Esta disposição 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 solo, nem para a fauna e a flora,

— sem causar incómodos por ruído ou cheiros,

— sem causar danos aos locais e às paisagens.»

8 Segundo jurisprudência constante (v., em especial, acórdãos de 19 de Janeiro de 1982, Becker, 8/81, Recueil, p. 53, e de 22 de Junho de 1989, Fratelli Constanzo, 103/88, Colect., p. 1839), em todos os casos em que, do ponto de vista do seu conteúdo, disposições de uma directiva parecem incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar contra o Estado, quer quando este se absteve de transpor dentro do prazo a directiva para o direito nacional, quer quando a transposição foi incorrecta.

9 Uma disposição comunitária é incondicional quando enuncia uma obrigação que não está sujeita a nenhuma condição nem depende, quanto ao seu cumprimento ou aos seus efeitos, da intervenção de qualquer acto das instituições da Comunidade ou dos Estados-membros (v., designadamente, acórdão de 3 de Abril de 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen, 28/67, Recueil, p. 211).

10 Por outro lado, uma disposição é suficientemente precisa para ser invocada por um particular e aplicada pelo órgão jurisdicional quando enuncia uma obrigação em termos inequívocos (acórdãos de 26 de Fevereiro de 1986, Marshall, 152/84, Colect., p. 723, e de 4 de Dezembro de 1986, Federatie Nederlandse Vakbeweging, 71/85, Colect., p. 3855).

11 A disposição em causa não apresenta as características acima referidas.

12 Efectivamente, visto no seu contexto, o artigo 4.° da directiva que, no essencial, retoma o conteúdo do seu terceiro considerando, tem natureza programática e enuncia os objectivos que os Estados-membros devem respeitar no cumprimento das obrigações mais específicas impostas pelas disposições dos artigos 5.° a 11.° da directiva em matéria de planificação, fiscalização e controlo das operações de eliminação dos resíduos.

13 Por outro lado, há que salientar que, a respeito das obrigações dos Estados-membros previstas no artigo 10.° da directiva, o Tribunal de Justiça decidiu que esta disposição não contém qualquer exigência especial que limite a liberdade dos Estados-membros na organização da fiscalização das actividades a que se refere e que essa liberdade deve, contudo, ser exercida com respeito pelos objectivos enunciados no terceiro considerando e no artigo 4.° da directiva (v. Acórdão de 12 de Maio de 1987, Traen e o., 372/85,373/85 e 374/85, Colect., p. 2141).

14 Deste modo, a disposição em causa deve ser considerada como a delimitação do âmbito em que deve ter lugar a acção dos Estados-membros em matéria de tratamento de resíduos, não impondo em si mesma a adopção de medidas concretas, ou de este ou aquele método de eliminação dos resíduos. Não é, por isso, nem incondicional nem suficientemente precisa, não sendo, assim, susceptível de conferir aos particulares direitos que estes possam invocar perante o Estado.

15 Em face disto, deve responder-se à primeira questão que o artigo 4.° da directiva não cria para os particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devam salvaguardar.

16 Tendo em conta a resposta dada a esta questão, não há que responder às restantes questões submetidas.

Quanto às despesas

17 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Itália), por decisão de 1 de Abril de 1992, declara:

O artigo 4.° da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, não cria para os particulares direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devam salvaguardar.

Due Mancini Edward Kakouris Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Fevereiro de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

O. Due