

Incumprimento das Directivas Ambientais Comunitárias

- A propósito do Acórdão de 7 de Abril de 1992 do Tribunal de Justiça da Comunidade

I. Acórdão de 7 de Abril de 1992 - Comissão contra República Helénica

No processo C-45/91, **Comissão das Comunidades Europeias**, representada por Marie Condou Durande, membro do seu serviço jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Roberto Hayder, representante do serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg, demandante, contra

República Helénica, representada inicialmente por Evi Skandalou, advogada no foro de Atenas, membro do Serviço das Comunidades Europeias do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e seguidamente por Vassileios Kontolaimos, consultor Jurídico adjunto do Estado, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na sede da Embaixada da Grécia, 117, Val Sainte-Croix, demandada,

que tem por objecto o pedido de que seja declarado, em aplicação do artigo 169 do Tratado CEE, que, ao não ter tomado as medidas necessárias para garantir 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, tal como estas medidas foram determinadas pela 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), nomeadamente nos seus artigos 4º e 6º, e pela 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 5º e 12º, a República Helénica não cumpriu as funções que lhe incumbem por força das disposições do Tratado CEE, O TRIBUNAL DE JUSTIÇA, composto por: O. Due, presidente, R. Joliet, F. Grévisse e P. J. G. Kapteyn, presidente de secção, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Dies de Velasco e M. Zuleeg, juízes, advogado geral: F. G. Jacobs, secretário: H. A. Ruhl, administrador principal visto o relatório para a audiência, ouvidas as alegações das partes na audiência de 29 de Janeiro de 1992, ouvidas as conclusões do advogado geral na audiência de 26 de Fevereiro de 1992, profere o presente

Acórdão

Através de petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de Janeiro de 1991, a Comissão das Comunidades Europeias, em aplicação do artigo 169º do Tratado CEE, propôs uma acção destinada a obter a declaração de que a República Helénica faltou ao cumprimento de determinadas obrigações que para si decorrem da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39, a seguir «directiva relativa aos resíduos»), e, mais especialmente, dos seus artigos 4º e 6º, e da Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43, a seguir «directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos»), e, designadamente, dos seus artigos 5º e 12º.

Nas citadas directivas, o Conselho prescreve a harmonização das legislações nacionais no que toca à eliminação de certos resíduos. Tal como resulta dos seus considerandos, estas directivas têm designadamente em vista garantir a protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos

prejudiciais derivados da recolha, transporte, tratamento, armazenagem e depósito destes resíduos. Com vista a garantir a realização destes objectivos, as directivas impõem aos Estados-membros a adopção de determinadas disposições.

Devem, desde logo, tomar as necessárias medidas para garantir que os resíduos entre outros os resíduos tóxicos e perigosos, sejam eliminados sem colocar em perigo a saúde humana e sem causar prejuízo ao ambiente, designadamente originar riscos para a água, o ar ou o solo, a fauna e a flora, sem causar incómodos por ruído ou cheiros e danos aos locais e paisagens. Esta obrigação está enunciada no artigo 4º da directiva relativa aos resíduos e no artigo 5º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos. O artigo 5º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos acrescenta que os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para proibir o abandono, descarga, depósito e transporte não controlados de resíduos tóxicos e perigosos.

Os Estados-membros devem em seguida designar as autoridades competentes encarregadas de organizar as operações de eliminação dos resíduos ou dos resíduos tóxicos e perigosos. Esta obrigação está prescrita no artigo 5º da directiva relativa aos resíduos e no artigo 6º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos.

Estas autoridades estabelecerão planos ou programas para eliminação dos resíduos contemplando, nomeadamente, os tipos e quantidades de resíduos a eliminar, os métodos de eliminação e os locais de depósito apropriados. Estas obrigações decorrem do artigo 6º da directiva relativa aos resíduos e do artigo 12º, n.º 1, da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos.

Por último, o artigo 7º da directiva relativa aos resíduos determina que os Estados-membros devem assumir as disposições necessárias para que qualquer detentor de resíduos se responsabilize pela respectiva eliminação.

Por força do artigo 13º da directiva relativa aos resíduos e do artigo 21º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos, a aplicação de ambas as directivas devia estar garantida no prazo de vinte e quatro meses a contar da sua notificação. Em conformidade com o artigo 145º do acto de adesão, entraram em vigor na Grécia em 1 de Janeiro de 1981.

Tendo tido conhecimento de determinados problemas levantados pela eliminação de resíduos na zona de Chania, em Creta (Grécia), a Comissão, em carta de 27 de Janeiro de 1988, tendo especialmente em vista a directiva relativa aos resíduos, convidou o Governo helénico a apresentar explicações sobre esta situação. Solicitou sobretudo informações quanto à existência de uma descarga pública na embocadura do rio Kouroupitos.

O Governo helénico respondeu em 15 de Março de 1988 alegando que iria pôr termo ao funcionamento de tal descarga e criar novos locais para depósito. Realçou, contudo, que até ao acabamento dos trabalhos de infra-estrutura necessários nos novos locais os resíduos na zona de Chania iam continuar a ser lançados na zona de descarga do Kouroupitos até ao mês de Agosto de 1988.

Considerando esta resposta insatisfatória a Comissão dirigiu à República Helénica uma carta de notificação de incumprimento de 26 de Abril de 1989. Considerou aí que, violando os artigos 4º da directiva relativa aos resíduos e 5º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos, a Grécia não tinha tomado qualquer medida para que os resíduos em causa fossem eliminados sem colocar em perigo a saúde humana e sem prejuízo para o ambiente. Além disso, salientava que este Estado-membro não tinha ainda elaborado nem o plano para eliminação prescrito no artigo 6º da directiva relativa aos resíduos nem o programa previsto no artigo 12º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos. Acrescentava que não tinha sido tomada qualquer das medidas relativas à eliminação

impostas pelo artigo 7º da directiva relativa aos resíduos. A Comissão concluiu que a Grécia não cumprira as obrigações que lhe incumbiam por força dos artigos 4º, 5º, 6º, 7º e 13º da directiva relativa aos resíduos e dos artigos 5º, 6º, 12º e 21º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos.

As autoridades helénicas responderam em 4 de Agosto de 1989 dando conta da oposição da população de Chania ao projecto para criação de novos locais de enterramento de resíduos. Também as autoridades de Chania encaravam a criação a médio prazo de locais para enterramento dos resíduos em localidades mais pequenas e, a longo prazo, a incineração e a reciclagem dos lixos.

A Comissão emitiu um parecer motivado com data de 5 de Março de 1990. Aí considerou, face à resposta de 4 de Agosto de 1989, que as autoridades helénicas não respeitaram as suas obrigações contratuais dado que se encontravam ainda na fase de preparação das medidas necessárias para dar cumprimento às directivas em questão na região em causa. As autoridades helénicas não responderam ao parecer fundamentado.

A Comissão decidiu, por isso, propor a presente acção.

Para mais ampla exposição da matéria de facto, tramitação, fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

Quanto à inadmissibilidade da queixa relativa à violação da directiva sobre os resíduos tóxicos e perigosos

Na audiência, o Governo helénico salientou que a carta da Comissão de 27 de Janeiro de 1988 fazia qualquer referência à directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos e que, por isso, a acção era inadmissível no que toca ao incumprimento desta directiva.

Deve desde logo recordar-se que o artigo 42º, nº 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça só permite a dedução de novos fundamentos no decurso da instancia desde que se baseiem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado no decurso da fase escrita do processo. Não é esse o caso da carta de 27 de Janeiro de 1988.

Em qualquer caso, não tem fundamento o argumento do Governo helénico. Com efeito, a carta de 27 de Janeiro de 1988 apenas convidava o Governo helénico a pronunciar-se sobre os elementos constantes duma denúncia apresentada por particulares. Esta carta em nada constitui uma carta de notificação na acepção do artigo 169º, primeiro parágrafo, do Tratado CEE. A carta de notificação de incumprimento, de 26 de Abril de 1989, refere-se à violação tanto da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos como da directiva relativa aos resíduos.

Quanto à questão de fundo

A Comissão considera que não foi tomada qualquer medida pelas autoridades helénicas para que os resíduos da região de Chania sejam eliminados sem colocar em perigo a saúde humana e sem prejuízo para o ambiente. Acrescenta que as autoridades competentes não tomaram qualquer medida com vista à implementação de um verdadeiro plano calendarizado que conduza à boa gestão dos resíduos na região. As mesmas críticas são retomadas no tocante aos resíduos tóxicos e perigosos da região, relativamente aos quais as autoridades helénicas também não tomaram medidas apropriadas nem previram qualquer programa para sua eliminação.

A República Helénica respondeu que vários projectos foram elaborados para gestão e reciclagem dos

resíduos da região de Chania entre 1989 e 1991. Contudo a concretização do programa projectado foi suspensa devido à oposição da população local.

Este argumento não pode ser acolhido. Desde logo, convém salientar que, nos termos do artigo 145º do acto de adesão, as citadas directivas deviam ser aplicadas na Grécia, o mais tardar até 1 de Janeiro de 1981. Além disso, resulta de jurisprudência constante que, para justificar o desrespeito pelas obrigações e prazos que constam nas normas de direito comunitário, não pode um Estado-membro invocar situações internas, como as dificuldades de aplicação surgidas na fase de execução de um acto comunitário.

Deverá, por isso, declarar-se que, por não ter tomado as medidas necessárias para garantir que na região de Chania os resíduos e os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde das pessoas e sem prejudicar o ambiente, e por não estabelecer para essa região planos ou programas para eliminação dos resíduos e dos resíduos tóxicos e perigosos, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4º e 6º da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, e dos artigos 5º e 12º da Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos.

Quanto às despesas

Por força do artigo 69º, nº 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a República Helénica sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) Por não ter tomado as medidas necessárias para garantir que na região de Chania os resíduos e os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde das pessoas e sem prejudicar o ambiente, e por não estabelecer para essa região planos ou programas para a eliminação dos resíduos e dos resíduos tóxicos e perigosos, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4º e 6º da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, e dos artigos 5º e 12º da Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos.

2) A República Helénica é condenada nas despesas.

II. Comentário

Neste processo foram colocadas ao Tribunal de Justiça algumas questões relativas ao incumprimento, pela República Helénica, das duas principais directivas relativas aos resíduos. A directiva quadro de 1975 sobre resíduos² e a directiva de 1978 sobre resíduos perigosos³.

A factualidade subjacente foi a ausência de planos para a eliminação dos resíduos e a co-deposição de resíduos (urbanos, industriais, hospitalares, militares) em local inadequado tanto para resíduos inertes como, por maioria de razão, para resíduos perigosos.

O acórdão proferido demonstra bem a natureza objectiva da acção por violação do Tratado: conclui que não basta transpôr; é preciso cumprir; que não basta confessar é preciso corrigir; e que é irrelevante a falta de culpa.

Este acórdão reveste-se de especial interesse por várias razões: a originalidade dos fundamentos da instauração da acção pela Comissão, a peculiaridade dos meios de prova admitidos pelo Tribunal, a

irrelevância da defesa apresentada pelo Estado-membro na sua contestação e, por fim, a oportunidade relativamente à situação que, no domínio da gestão dos resíduos, actualmente se vive em Portugal.

1. Fundamentação: cumprir, mas pouco

Pela originalidade dos fundamentos da instauração da acção, relativamente a outros processos de infracção ao direito comunitário dos resíduos, este acórdão de 1992 merece algum destaque.

O processo inicia-se precisamente com o reconhecimento pela Comissão de que **a República Helénica cumpriu o dever de transpor, para a ordem jurídica interna, as duas directivas sobre resíduos**. Com um atraso médio de cinco anos relativamente ao prazo de transposição foram, efectivamente, notificados à Comissão três diplomas: uma lei de 1986 e dois decretos ministeriais de 1985 e 1986.

Apesar deste facto, a Comissão não deixou de exercer a sua missão de guardião do Tratado, instaurando a competente acção por incumprimento do direito comunitário contra a República Helénica, com dois fundamentos:

1. A incompletude da transposição, maxime dos artigos 7º⁴ da DR e 12º⁵ da DRTP que obrigam à elaboração de planos de gestão dos resíduos;
2. O desrespeito pelas disposições transpostas, especialmente os artigos 4º⁶ da DR e 5º⁷ da DRTP, que estabelecem obrigações de bem gerir os resíduos, de forma a não causar danos à saúde humana ou ao ambiente.

A maioria dos casos julgados pelo Tribunal de Justiça no âmbito do direito comunitário dos resíduos decorreram da aplicação das normas sobre transferências de resíduos entre Estados-membros e para terceiros Estados⁸ e não das directivas quadro sobre gestão de resíduos, as quais se referem a situações puramente internas. Nos poucos casos em que se suscitou, perante o Tribunal, a questão do incumprimento da DR e da DRTP, a violação do direito comunitário decorreu ou da ausência de transposição ou de uma transposição incorrecta⁹. Estas infracções ao direito comunitário do ambiente são relativamente fáceis de provar perante o Tribunal, uma vez que estando o Estado obrigado a transpor as directivas, designadamente pela elaboração de planos de gestão de resíduos, e a notificar a Comissão da transposição, se e enquanto não o fizer, incorre em falta.

Já não é tão fácil provar o incumprimento decorrente de uma acção material, consubstanciando eventualmente um crime ecológico, praticada no território de um Estado-membro, mas foi mesmo essa acusação que a Comissão consagrou no seu parecer fundamentado e foi exactamente com base nela que o Tribunal declarou verificado o incumprimento do direito comunitário pela República Helénica.

2. Provas: eu confesso, tu presumes, ele condena...

Outro aspecto interessante deste processo foi a destreza e a simplicidade aparente com que o Tribunal considerou provada a situação de facto subjacente à queixa de deposição abusiva de resíduos apresentada à Comissão.

Com efeito, o Tribunal decidiu dar início à fase oral do processo sem instrução e concluiu-o sem necessidade de mais meios probatórios. A decisão de prescindir de debate instrutório demonstra bem a relevância atribuída aos dois meios de prova já existentes nesta fase inicial da lide: a confissão numa fase pré contenciosa (em 15 de Março de 1988, praticamente três anos antes da instauração da acção) e o silêncio da República Helénica, durante doze meses, omitindo o dever de resposta ao parecer fundamentado da Comissão.

Para melhor compreensão do raciocínio do Tribunal, estas são as principais etapas do processo, desde a fase pré contenciosa até à decisão final:

Prazo para transposição da Directiva: 1/1/81 (+/- 7 anos depois...)			
	<i>Particular</i>	<i>República Helénica</i>	<i>Comissão</i>
22/9/87	<i>queixa</i>		
			<i>+/- 4 meses</i>
27/1/88			<i>pedido de explicações - I</i>
		<i>+/- 2 meses</i>	
15/3/88		<i>confissão¹⁰</i>	
			<i>+/- 12 meses</i>
26/4/89			<i>pedido de explicações - II</i>
		<i>+/- 4 meses</i>	
4/8/89		<i>justificação</i>	
			<i>+/- 7 meses</i>
5/3/90			<i>parecer fundamentado</i>
		<i>(silêncio)</i>	
			<i>+/- 12 meses</i>
28/1/91			<i>instauração da acção</i>
		<i>justificação</i>	
			<i>+/- 12 meses</i>
7/2/92			<i>presunção de que a violação perdura</i>
			<i>declaração da violação</i>

2.1. Factos em que se fundou a presunção

No processo C-33/90, relativo às mesmas disposições de direito comunitário dos resíduos, a Itália contestou o dever de responder às questões da Comissão, alegando que ele não decorria das disposições às quais a informação respeitava. Efectivamente, as directivas sobre os resíduos não consagram qualquer dever especial de informação, mas o Tribunal não subscreveu a argumentação da Itália, afirmando que o dever de resposta à “nota de culpa da Comissão se funda no dever geral de colaboração consagrado no artigo 5 do TCE”.

No presente caso, a República Helénica respondeu a dois pedidos de explicações da Comissão (e da resposta a um deles decorreu a confissão da prática de actos de deposição abusiva de resíduos) mas já não respondeu, três anos mais tarde, ao parecer fundamentado, não tendo notificado à Comissão quaisquer medidas de cumprimento.

O silêncio da República Helénica deu aso a que a Comissão, a quem incumbe velar pelo cumprimento do Tratado, instaurasse a competente acção por incumprimento.

Contudo, neste caso, para além desta consequência processual, o silêncio teve também consequências substanciais, retiradas pela Comissão e acolhidas pelo Tribunal: servir, em 1991, como meio de prova da existência, pelo menos desde 1988 ou mesmo desde 1986, de um local de descarga pública de resíduos inertes e perigosos na foz do rio Kroupitos.

Note-se que o silêncio foi assumido pela Comissão não apenas como um indício de não conformidade do ordenamento jurídico nacional com os fins da directiva, mas como uma verdadeira prova do desrespeito pelo fim da directiva: *“a falta de comunicação pelas autoridades helénicas das medidas adoptadas em conformidade com os artigos 5º e 12º da directiva relativa aos resíduos tóxicos e perigosos para garantir que tais resíduos sejam eliminados sem colocar em perigo a saúde humana e sem causar prejuízo ao ambiente leva a Comissão à conclusão de que os mencionados resíduos tóxicos da região são incontroladamente lançados sem distinção nem tratamento apropriado na corrente do Kroupitos.”*

O Tribunal ratificou este raciocínio dando como provada, por presunção, a subsistência até 1991 do dano ecológico que motivou a queixa à Comissão. Baseou a presunção nos seguintes factos:

- a) o dano ecológico no rio Kroupitos, provado por confissão em 1988;
- b) a omissão do dever de responder ao parecer fundamentado.

A confissão do dano ecológico foi fundamental, pois não basta o silêncio do Estado para provar o incumprimento do direito comunitário. Desde logo, a ausência de resposta poderia ter decorrido da exiguidade do prazo dado pela Comissão¹².

Admitir o contrário seria aceitar que o ónus da impugnação especificada pudesse funcionar antes da instauração de uma acção, dando como provados factos fora do âmbito de um processo judicial.

2.2. Juízos de probabilidade subjacentes

As presunções pressupõem juízos de probabilidade fundados nas regras da experiência, que neste caso foram:

- a) *se o Estado não cumpriu em sete anos não é provável que tenha cumprido em dois;*
- b) *se o Estado não notificou e se não respondeu, não é provável que tenha cumprido.*

Porém, subjacente às presunções referidas há ainda uma verificação de carácter mais geral: a de que os Estados-membros não cumprem, com frequência, o direito comunitário. Transpondo para o

direito do ambiente a terminologia usada por Alvarez-Cedrón¹³ no domínio fiscal, falaríamos de uma “presunção de Estado-membro violador”¹⁴ subjacente à decisão do Tribunal de Justiça.

Só em conjunto, os dois factos apontados e as duas presunções são suficientes para fundar a convicção dos juízes acerca da probabilidade dos factos, o que nos leva a questionar o que teria acontecido e qual teria sido o percurso do Tribunal se não tivesse havido confissão.

1. ou o Tribunal não declarava o incumprimento do direito comunitário por falta de provas,
2. ou o Tribunal não podia ter prescindido de debate instrutório e solicitava a produção de novas provas para formar a convicção sobre a veracidade dos factos.

2.3. *Ratio da presunção*

Por outro lado, considerando que as presunções são provas indirectas que só criam convicções e não certezas esta não podia deixar de ser uma presunção *iuris tantum* podendo, naturalmente, ter sido ilidida, ou seja, com a presunção operou-se uma inversão do ónus da prova. No direito do ambiente é o princípio da precaução que opera esta inversão. Porém, aquilo que questionamos é precisamente a necessidade e a utilidade da inversão do ónus da prova.

Terá havido, por parte do Tribunal, receio de não ser possível carrear para o processo as provas necessárias à atestação da veracidade dos factos alegados e consequentemente que uma violação óbvia do direito do ambiente ficasse impune por falta de provas? Com efeito, a desejável proximidade do Tribunal relativamente ao local da ocorrência dos factos, que determina a atribuição de competência territorial ao Tribunal mais próximo do *locus delicti*, não se verifica neste caso, mas considerando o princípio instrutório que preside ao funcionamento do Tribunal não nos parece ter sido esta a razão determinante¹⁵.

Teriam sido preocupações de celeridade na protecção do ambiente? Mas a situação arrastava-se já, pelo menos, desde 1986 e não seria a poupança de uns meses, passados cinco anos, que evitaria a produção de muito maiores danos. No conflito de interesses entre celeridade processual e realização da justiça, o valor da protecção do ambiente não fazia, neste caso concreto, pender a balança de tal modo para o lado da celeridade que justificasse a dispensa de recolha de mais provas.

Teria sido a mesma, a reacção do Tribunal, se em vez de declarar duas violações tivesse declarado só uma? A violação do direito comunitário por falta de elaboração de planos, dissemo-lo desde o início, é fácil de provar e por isso o acórdão sempre daria, pelo menos parcialmente, razão à Comissão.

2.4. *Juízo crítico sobre a admissibilidade da prova*

Mas porquê presumir que o Estado-membro é culpado, e não o contrário? Será o o valor da protecção do ambiente superior à soberania dos Estados?

Parece-nos que neste processo o Tribunal levou longe demais o princípio da protecção ambiental efectiva: esteve bem quando não se conformou com a comunicação formal de transposição para considerar como cumprido o dever de transposição da directiva, começou a vacilar quando se bastou com uma queixa seguida de uma confissão pré judicial como meio de prova dos factos e, finalmente, exagerou quando criou a presunção de que o silêncio de um Estado-membro seria admitir, tacitamente, a manutenção até à data, da situação de infracção confessada anteriormente. Pensamos também que não se justificava ter prescindido de instrução quando era perfeitamente possível a produção de provas efectivas dentro de um prazo razoável. Teria sido vantajoso para a pacificação social, se o

Tribunal de Justiça tivesse fundamentado cabalmente todos os passos que o conduziram à conclusão final, declarando o incumprimento do direito comunitário pela República Helénica.

Referindo-se novamente às presunções legais em matéria fiscal, Alvarez-Cedrón fala ainda de um “efeito psíquico desanimador com nefastos resultados a longo prazo”¹⁶. Na realidade, a protecção do ambiente não justificava esta presunção e, pelo contrário, operar-se-ia um maior efeito de precaução e prevenção se o Tribunal de Justiça limitasse os seus juízos à situações devidamente comprovadas após um debate instrutório decisivo.

3. Contestação: mais vale uma lixeira na mão do que dois aterros a voar?

Curioso neste processo é também o facto de o Tribunal não ter atribuído qualquer relevo à justificação apresentada pela demandada na contestação. Em sua defesa, a República Helénica alegou a sua irresponsabilidade uma vez que todos os passos para resolução do problema não passaram de “tentativas”¹⁷ devido à oposição da população. Sem mais explicações, pede ao Tribunal que negue provimento à acção e que condene a Comissão em despesas.

Os argumentos apresentados foram liminarmente rejeitados pelo Tribunal: “nos termos do artigo 145º do Tratado de Adesão as citadas directivas deviam ser aplicadas na Grécia, o mais tardar até 1 de Janeiro de 1981”. Isto é, as diligências desenvolvidas entre 1989 e 1991 deviam ter ocorrido dez anos antes, por um período máximo de dois anos, entre 1979 e 1981, tanto mais que a República Helénica não deu quaisquer indícios de vir a corrigir rapidamente a situação...

Tribunal prossegue afirmando que “Além disso, resulta de jurisprudência constante que, para justificar o desrespeito pelas obrigações e prazos que constam das normas de direito comunitário, não pode um Estado-membro invocar situações internas, como dificuldades de aplicação surgidas na fase de execução de um acto comunitário.”

Precisamente por poderem ocorrer dificuldades internamente, na transposição ou na execução é que ao negociar a adesão à Comunidade Económica Europeia foi dado à República Helénica um prazo para adaptação ao *aquis communautaire* e para transposição das directivas vigentes. Excepções a esta regra e adiamentos de prazos só poderiam ocorrer se tivessem sido previstas e devidamente autorizadas.

Esta posição do Tribunal não surpreende. É já jurisprudência firmada deste Tribunal a irrelevância das justificações do incumprimento dos Estados decorrentes de situações internas¹⁸, o que reforça a ideia de um contencioso objectivo, que prescinde da culpa.

4. Acórdão e apreciação final: 302 condenações para Portugal?

Tendo em atenção o exposto relativamente à fundamentação, às provas e à contestação, não é de estranhar o veredicto do Tribunal, declarando que a República Helénica não cumpriu as suas obrigações comunitárias.

Este acórdão revela-se especialmente interessante para Portugal (que transpôs a directiva quadro sobre os resíduos¹⁹ e a directiva sobre resíduos perigosos²⁰, embora não tenha ainda transposto a nova directiva de 1991 sobre resíduos perigosos), na medida em que tendo passado, no nosso país, onze anos desde a entrada em vigor da directiva e nove desde o fim do prazo para transposição, existem em Portugal, como é do conhecimento geral, *trezentas e duas* situações idênticas àquela cuja existência foi reconhecida e facilmente provada na República Helénica.

Algumas das situações são tão graves como as censuradas pelo acórdão do Tribunal de Justiça e a sua existência não é nem podia ser negada pelos poderes públicos, uma vez que tem sido objecto de publicidade através dos meios de comunicação social.

Por outro lado, só muito recentemente foi notificada à Comissão a transposição do artigo 6º da DR que obriga à elaboração de planos pelo documento de trabalho denominado Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos²¹ (PERSU), colocado à discussão pública desde Junho de 1996. Não nos parece difícil imaginar que se vier a existir, em breve, um julgamento no Tribunal de Justiça, relativo a qualquer destas situações, o Tribunal poderá, tal como fez no presente caso, prescindir de debate instrutório. A existir esse julgamento, o Tribunal poderá mesmo prescindir da presunção, uma vez que a mediática confissão do Estado Português se refere ao momento actual.

Ora, se tivermos em consideração que o Tribunal sistematicamente vem rejeitando como justificações a oposição dos cidadãos, é então aconselhável que o Estado Português adopte urgentemente todas as medidas possíveis consideradas adequadas para evitar a conflitualidade e as acções judiciais contra decisões ligadas à gestão dos resíduos, apostando definitivamente na formação, na informação e, sobretudo, na participação.

Maria Alexandra Araújo

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

¹ Processo C-45/91 Comissão contra República Helénica

² Directiva 75/442 de 15 de Julho de 1975, ainda vigente e que abreviadamente passaremos a designar por DR.

³ Directiva 78/319 de 20 de Março, que abreviadamente passaremos a designar por DRTP. Foi revogada pela Directiva 91/689 (JO L 377 de 31 de Dezembro de 1991, p. 20).

⁴ “1. Para realizar os objectivos referidos nos artigos 3º, 4º e 5º, ou as autoridades competentes mencionadas no artigo 6º devem estabelecer, logo que possível, um ou mais planos de gestão de resíduos. Esses planos incidirão nomeadamente sobre

- o tipo, a quantidade e a origem dos resíduos a aproveitar ou a eliminar,
- normas técnicas gerais,
- disposições especiais relativas a resíduos específicos, locais ou instalações apropriadas para a eliminação.

- Esses planos podem abranger, por exemplo:

- as pessoas singulares ou colectivas habilitadas a proceder à gestão dos resíduos,
- as estimativas dos custos das operações de aproveitamento e eliminação,
- as medidas susceptíveis de incentivar a racionalização da recolha, da triagem e do tratamento dos resíduos.

2. Se necessário os Estados-membros colaborarão com os outros Estados-membros interessados e com a Comissão na elaboração desses planos e comunica-los-ão à Comissão.

3. Os Estados-membros tomarão as disposições necessárias para impedir a circulação de resíduos não conformes com os planos de gestão dos mesmos. Comunicarão essas medidas à Comissão e aos outros Estados-membros”.

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

- tipos e quantidades de resíduos a eliminar,
- os métodos de eliminação,

- os centros de tratamento especializados, se necessário,
- os locais de depósito apropriados.

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

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

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

⁶ “Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam aproveitados ou eliminados sem por em perigo a saúde humana e sem utilizar processos ou métodos susceptíveis de agredir o ambiente e, nomeadamente:

- sem criar riscos para a água, o ar, o solo, a fauna ou a flora,
- sem causar perturbações sonoras ou por cheiros,
- sem danificar os locais de interesse e a paisagem.

Os Estados membros tomarão as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga e a eliminação de resíduos”.

⁷ “Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem por 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.

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 artigo 9º”.

⁸ Directiva 84/631, de 6 de Dezembro de 1984, e Regulamento 259/93.

⁹ Vejam-se, por exemplo, o processo 239/85, Comissão contra Bélgica, com acórdão de 2/12/86; o processo C-33/90, Comissão contra República Italiana, com acórdão de 13/12/91; e, finalmente, o processo C-422/92, Comissão contra República Federal da Alemanha, com acórdão de 10/5/95, que redundaram todos em declarações de incumprimento do direito comunitário. No caso da Bélgica tratou-se simultaneamente de incompleta e de incorrecta transposição das directivas, no caso Italiano de total ausência de transposição de uma norma e no caso Alemão, uma decisão polémica do Tribunal, considerou incorrecta a transposição feita.

¹⁰ A República Helénica comunicou nesta data à Comissão que tencionava fazer cessar a infracção cerca de cinco meses mais tarde.

¹¹ A Comissão deu à República Helénica um prazo de dois meses para cumprir.

¹² Não nos parece que tenha sido este o caso, mas a escassez do prazo foi já algumas vezes motivo para absolvição dos Estados-membros no Tribunal de Justiça.

¹³ Salvador del Castillo Alvarez-Cedrón, em “Consideraciones sobre las presunciones jurídicas en materia impositiva”, Revista de Administración Pública, nº62, Mayo-Agosto 1970, nas págs. 106-107 fala da “presunção do contribuinte-defraudador” e da “presunção do fisco-usurpador”.

¹⁴ Esta presunção de culpabilidade, a existir, é o corolário de uma relação de desconfiança entre Estados-membros e Instituições comunitárias.

¹⁵ O Tribunal poderia ter ordenado, por despacho, as medidas instrutórias que julgasse convenientes (art. 45, nº1). As diligências de instrução podem ser realizadas pelo próprio Tribunal ou por este atribuídas a outrem e compreendem: a comparência pessoal das partes, a prestação de informações, a apresentação de documentos, a prova testemunhal, a prova pericial e a inspecção (art. 45, nº2).

¹⁶ *Idem*, pág.159.

¹⁷ As “tentativas” de resolução do problema foram: a elaboração de um projecto de criação de locais para enterramento de resíduos (projecto este não publicado, nem notificado à Comissão), que não foi executado por oposição da população; a elaboração de um projecto municipal para reciclar, incinerar e enterrar resíduos, sujeito a um estudo pelo Instituto Politécnico de Metsovion entre 1989 e 1990, mas que não foi executado por ter sido parcialmente rejeitado pelo mesmo Instituto; a elaboração de um segundo estudo a cargo do mesmo Instituto, concluído em 1991, mas que não foi novamente executado por oposição da população.

¹⁸ Como aconteceu, por exemplo, no processo 39/72 com acórdão de 7/2/73, contra a Itália: “dificuldades de aplicação surgidas na fase da execução de um acto comunitário não permitem em caso algum a um Estado-membro dispensar-se unilateralmente de observância das suas obrigações” (Col. p. 101).

¹⁹ Pelo Decreto-lei 448/85 de 25 de Novembro; pela Portaria 374/87 de 4 de Maio; pela Portaria 768/88 de 18 de Novembro e pela Resolução do Conselho de Ministros 2/93 de 29 de Outubro de 1992.

²⁰ Pelo Decreto-lei 448/85 de 25 de Novembro e pelo Decreto-lei 280-A/87 de 17 de Julho.

²¹ Qual o valor deste acto é assunto de que não nos ocuparemos aqui.