CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 14 de Setembro de 2000 *

1. Por acção intentada em 12 de Novembro de 1999, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que condene a República Portuguesa por não ter cumprido determinadas obrigações impostas pelo direito comunitário. Em concreto, trata-se das obrigações constantes do n.º 1 do artigo 13.º da Directiva 76/464/CEE [1]; do artigo 14.º da Directiva 78/176/CEE [2], alterado pela Directiva 83/29/CEE [3]; do artigo 16.º da Directiva 78/659/CEE [4]; do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 80/68/CEE [5]; nos n.os 1 e 2, primeiro parágrafo, do artigo 5.º da Directiva 82/176/CEE [6]; dos n.os 1 e 2 do artigo 5.º da Directiva 83/513/CEE [7]; do n.º 1 do artigo 6.º da Directiva 84/156/CEE [8]; dos n.os 1 e 2 do artigo 5.º da Directiva 84/491/CEE [9]; e dos n.os 1 e 2 do artigo 6.º da Directiva 86/280/CEE [10], alterada pela Directiva 90/415/CEE [11], na redacção dada pelo n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 91/692/CEE [12] (a seguir «Directiva 91/692»).

2. Por força das referidas disposições, na redacção dada pelo n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 91/692,

«De três em três anos os Estados-Membros transmitirão à Comissão informações sobre a aplicação da presente directiva, no âmbito de um relatório sectorial que abranja igualmente as outras directivas comunitárias pertinentes. Esse relatório deve ser elaborado com base num questionário ou num esquema elaborado pela

* Língua original: espanhol.

1 — Directiva do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade (JO L 129, p. 23; EE 15 F1 p. 165).

2 — Directiva do Conselho, de 20 de Fevereiro de 1978, relativa aos detritos provenientes da indústria do dióxido de titânio (JO L 54, p. 19; EE 15 F1 p. 92).

3 — Directiva do Conselho, de 24 de Janeiro de 1983, que altera a Directiva 78/176 (JO L 32, p. 28; EE 15 F4 p. 83).

4 — Directiva do Conselho, de 18 de Julho de 1978, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes (JO L 222, p. 1; EE 15 F2 p. 111).

5 — Directiva do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979, relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas (JO L 20, p. 43; EE 15 F2 p. 162).

6 — Directiva do Conselho, de 22 de Março de 1982, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de mercúrio do sector da electrólise dos cloretos alcalinos (JO L 81, p. 29; EE 15 F3 p. 142).

7 — Directiva do Conselho, de 26 de Setembro de 1983, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de cádmio (JO L 291, p. 1; EE 15 F4 p. 131).

8 — Directiva do Conselho, de 8 de Março de 1984, relativa aos valores-limites e aos objectivos de qualidade para as descargas de mercúrio de sectores que não o da electrólise dos cloretos alcalinos (JO L 74, p. 49; EE 15 F5 p. 20).

9 — Directiva do Conselho, de 9 de Outubro de 1984, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de hexaclorociclohexano (JO L 274, p. 11; EE 15 F5 p. 59).

10 — Directiva do Conselho, de 12 de Junho de 1986, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de certas substâncias perigosas incluídas na lista I do anexo da Directiva 76/464 (JO L 181, p. 16).

11 — Directiva do Conselho, de 27 de Julho de 1990, que altera o anexo II da Directiva 86/280 (JO L 219, p. 49).

12 — Directiva do Conselho, de 23 de Dezembro de 1991, relativa à normalização e à racionalização dos relatórios sobre a aplicação de determinadas directivas respeitantes ao ambiente (JO L 377, p. 48).

Comissão de acordo com o procedimento previsto no artigo 6.° da Directiva 91/692/CEE. Esse questionário ou esquema deve ser enviado aos Estados-Membros seis meses antes do início do período abrangido pelo relatório. O relatório deve ser enviado à Comissão num prazo de nove meses a contar do final de período de três anos a que se refere.

O primeiro relatório abrangerá o período de 1993 a 1995, inclusive.

A Comissão publicará um relatório comunitário sobre a aplicação da directiva num prazo de nove meses a contar da recepção dos relatórios dos Estados-Membros.»

3. Nos termos do n.° 2 do mesmo artigo, o texto constante do número anterior foi também incorporado na Directiva 75/440/CEE [13] (a seguir «Directiva 75/440»), passando a dela constar como artigo 9.°-A, e na Directiva 80/778/CEE [14], inserido como artigo 17.°-A.

4. A Comissão considera que a República Portuguesa não cumpriu igualmente as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no primeiro parágrafo do artigo 10.° CE e no terceiro parágrafo do artigo 249.° CE.

I — Procedimento pré-contencioso

5. A República Portuguesa devia ter enviado à Comissão o seu primeiro relatório antes de 30 de Setembro de 1996. Ao não fazê-lo, a Comissão deu início ao procedimento previsto no artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), dirigindo-lhe, em 30 de Junho de 1998, uma carta de notificação de incumprimento, em que a convidava a apresentar as suas observações no prazo de dois meses.

6. O Governo português transmitiu à Comissão os relatórios de aplicação referentes às Directivas 75/440, 79/869/CEE [15] e 79/923/CEE [16]. Nos ofícios que os acompanhavam, o Governo português afirmava que transmitiria os restantes relatórios logo que estivessem disponíveis. Tais directivas não são objecto da acção da Comissão.

7. Em seguida, a Comissão dirigiu ao Governo português um parecer fundamentado em que salientava que o referido Estado-Membro ainda não transmitira os relatórios exigidos pelas restantes Directivas, a saber: 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491, 86/280 e 80/778, concedendo-lhe o prazo de dois meses para pôr fim ao incumprimento de que era acusado. Em resposta ao

13 — Directiva do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-Membros (JO L 194, p. 26; EE 15 F1 123).

14 — Directiva do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano (JO L 229, p. 11; EE 15 F2 p. 174).

15 — Directiva do Conselho, de 9 de Outubro de 1979, relativa aos métodos de medida e à frequência das amostragens e da análise das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-Membros (JO L 271, p. 44; EE 15 F2 p. 146).

16 — Directiva do Conselho, de 30 de Outubro de 1979, relativa à qualidade exigida das águas conquícolas (JO L 281, p. 47; EE 15 F2 p. 156).

parecer fundamentado, o Governo português transmitiu, em 26 de Abril de 1999, o relatório exigido pela Directiva 80/778 referente aos anos de 1993, 1994 e 1995. Em consequência, esta directiva não consta do pedido da Comissão.

II — Exame do pedido

8. A Comissão não recebeu mais nenhum relatório e alega que este comportamento por parte de um Estado-Membro a impede de cumprir a obrigação decorrente do terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 91/692, que consiste em publicar, no prazo de nove meses a contar da recepção dos relatórios dos Estados-Membros, um relatório comunitário sobre a aplicação de cada directiva. Por esta razão, pede a condenação da República Portuguesa.

9. O Governo português aduz em sua defesa os esforços realizados neste âmbito, já que transmitiu à Comissão todos os dados disponíveis recolhidos pelos serviços de monotorização do meio aquático, respeitantes ao período entre 1993 e 1998, das substâncias a que se referem as Directivas 76/464, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 e 86/280. O Governo português acrescenta que se encontra em curso um programa que permitirá, a curto prazo, o cabal cumprimento em Portugal da Directiva 76/464. O Governo português confia em que, apesar de não exaustivos, os dados recolhidos permitirão elaborar os relatórios referentes a tais directivas.

O relatório relativo à Directiva 80/68 está em curso e será notificado à Comissão logo que disponível. A Directiva 78/176, relativa aos detritos provenientes da indústria do dióxido de titânio, alterada pela Directiva 83/29, define poluição como «a descarga de qualquer resíduo resultante do processo de produção do dióxido de titânio, efectuada directa ou indirectamente pelo homem num meio, e que tenha consequências passíveis de pôr em perigo a saúde humana, de afectar os recursos vivos e o sistema ecológico, de prejudicar a amenidade ou perturbar outras utilizações legítimas do meio em questão». Tendo em conta que não existem em Portugal quaisquer estabelecimentos industriais de produção de titânio, não se pode verificar qualquer imersão desses resíduos no mar, nem se efectuam descargas no mar. Não se verificam igualmente descargas nas águas superficiais ou operações de armazenagem, depósito e injecção de resíduos desta natureza. Por estas razões, o Governo português considera desnecessário responder ao questionário relativo à Directiva 78/176. Não obstante, foi enviada com a contestação a resposta a tal questionário.

No que se refere, por último, à Directiva 78/659, o Governo português afirma terem sido recolhidos dados de monotorização que servirão de base à elaboração do relatório de aplicação, aguardando-se a aprovação a nível interno da classificação das águas salmonícolas e ciprinícolas, que deverá ocorrer durante o primeiro trimestre

de 2000. O Governo português pede ao Tribunal de Justiça que aguarde até 30 de Maio a recepção dos relatórios para declarar a presente acção desprovida de objecto.

10. Na réplica, a Comissão opõe-se a este pedido, afirmando que, no momento em que intentou a acção, A República Portuguesa ainda não transmitira os relatórios de aplicação, relativos ao período de 1993 a 1955, das Directivas 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 e 86/280. Com este fundamento, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que condene a República Portuguesa por incumprimento.

11. Na tréplica refere-se que, na sequência dos esforços efectuados na recolha de dados, o Governo português se encontra em condições de comunicar à Comissão os relatórios exigidos pelas disposições das directivas cuja violação lhe é imputada, juntando-os como anexos I, II, III e IV. Desta forma, a República Portuguesa considera ter dado cumprimento integral às directivas, devendo-se o atraso, num caso, a divergências com a Comissão quanto à interpretação do direito aplicável e, em geral, à carência de meios humanos, materiais e técnicos. Por estas razões, a República Portuguesa solicita ao Tribunal de Justiça que declare que a acção ficou desprovida de objecto e condene a Comissão nas despesas.

12. A tréplica, com os seus quatro anexos, foi entregue na Secretaria do Tribunal de Justiça, em 30 de Março de 2000. Tendo em conta que a Comissão não desistiu da acção, deve concluir-se que mantém interesse em que o Tribunal de Justiça declare o incumprimento da República Portuguesa.

13. De acordo com jurisprudência constante, quando a transposição de uma directiva não foi efectuada no prazo estabelecido, deve-se considerar provado o incumprimento alegado [17]. Ficou demonstrado no presente processo que a República Portuguesa não cumpriu, no prazo estabelecido, as obrigações que lhe são impostas pelas directivas referidas pela Comissão no seu pedido.

14. É igualmente jurisprudência assente que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não podendo as alterações posteriormente ocorridas ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça [18]. E, como ficou provado, a República Portuguesa não transmitiu à Comissão os relatórios solicitados até ao termo do prazo concedido no parecer fundamentado.

15. Relativamente aos obstáculos encontrados pelo Estado-Membro ao executar as

17 — Acórdãos de 23 de Março de 1994, Comissão/Espanha (C-268/93, Colect., p. I-947, n.° 6), e de 12 de Fevereiro de 1998, Comissão/Itália (C-139/97, Colect., p. I-605, n.° 11).

18 — Acórdãos de 17 de Setembro de 1996, Comissão/Itália (C-289/94, Colect., p. I-4405, n.° 20); de 11 de Junho de 1998, Comissão/Grécia (C-232/95 e C-233/95, Colect., p. I-3343, n.° 38); e de 25 de Novembro de 1998, Comissão/Espanha (C-214/96, Colect., p. I-7661, n.° 25).

directivas, o Tribunal de Justiça tem considerado que as dificuldades de aplicação surgidas na fase de execução de um acto comunitário não podem permitir a um Estado-Membro eximir-se unilateralmente ao cumprimento das suas obrigações [19], e que um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações e prazos fixados por uma directiva [20].

16. Não estou de acordo com a interpretação dada pelo Governo português do n.º 1 do artigo 13.º da Directiva 78/176 para se considerar eximido de remeter à Comissão qualquer relatório, por não existirem no seu território resíduos produzidos pela indústria do dióxido de titânio. Com efeito, o artigo 4.º estabelece uma diferença clara entre a autorização prévia concedida pelas autoridades do Estado em cujo território tenham sido produzidos os detritos e a autorização prévia concedida pelas autoridades do Estado em cujo território os detritos tenham sido descarregados, armazenados, depositados ou injectados ou a partir de cujo território os detritos tenham sido descarregados ou imersos. Em minha opinião, a disposição controvertida obriga igualmente todos os Estados e, caso durante o período em causa não tenha ocorrido qualquer dessas acções no seu território, o Estado deverá comunicá-lo à Comissão no seu relatório, de cuja elaboração não poderá prescindir sob nenhum pretexto.

17. Pelas razões expostas, considero ser procedente o pedido da Comissão, devendo declarar-se que a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário ao não transmitir à Comissão, no prazo estabelecido no parecer fundamentado, os relatórios de aplicação das Directivas 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 e 86/280.

III — Despesas

18. Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Sendo que proponho que seja dado provimento ao pedido da Comissão e que foi requerida a condenação da República Portuguesa nas despesas, deve esta ser condenada ao seu pagamento.

19 — Acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, Comissão/Reino Unido (128/78, Colect., p. 419, n.º 10); de 19 de Fevereiro de 1991, Comissão/Bélgica (C-374/89, Colect., p. I-367, n.º 10); e de 23 de Março de 2000, Comissão/França (C-327/98, Colect., p. I-1851, n.º 21).

20 — Acórdãos de 6 de Julho de 1995, Comissão/Grécia (C-259/94, Colect., p. I-1947, n.º 5); de 25 de Novembro de 1998, Comissão/Espanha (C-214/96, Colect., p. I-7661, n.º 18); e de 18 de Março de 1999, Comissão/França (C-166/97, Colect., p. I-1719, n.º 13).

IV — Conclusão

19. De acordo com as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça:

1) Declare que a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe são impostas por força do primeiro parágrafo do artigo 10.° CE e do terceiro parágrafo do artigo 249.° CE; do n.° 1 do artigo 13.° da Directiva 76/464/ /CEE do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade; do artigo 14.° da Directiva 78/176/CEE do Conselho, de 20 de Fevereiro de 1978, relativa aos detritos provenientes da indústria do dióxido de titânio, alterado pela Directiva 83/29/CEE; do artigo 16.° da Directiva 78/659/CEE do Conselho, de 18 de Julho de 1978, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes; do n.° 1 do artigo 16.° da Directiva 80/68/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979, relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas; nos n.os 1 e 2, primeiro parágrafo, do artigo 5.° da Directiva 82/176/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1982, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de mercúrio do sector da electrólise dos cloretos alcalinos; dos n.os 1 e 2 do artigo 5.° da Directiva 83/513/CEE do Conselho, de 26 de Setembro de 1983, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de cádmio; do n.° 1 do artigo 6.° da Directiva 84/156/CEE do Conselho, de 8 de Março de 1984, relativa aos valores-limites e aos objectivos de qualidade para as descargas de mercúrio de sectores que não o da electrólise dos cloretos alcalinos; dos n.os 1 e 2 do artigo 5.° da Directiva 84/491/CEE do Conselho, de 9 de Outubro de 1984, relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de hexaclorociclohexano; e dos n.os 1 e 2 do artigo 6.° da Directiva 86/280/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1986 relativa aos valores-limite e aos objectivos de qualidade para as descargas de certas substâncias perigosas incluídas na lista I do anexo da Directiva 76/464, alterada pela Directiva 90/415/CEE, na redacção dada pelo n.° 1 do artigo 2.° da Directiva 91/692/ /CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1991, relativa à normalização e à racionalização dos relatórios sobre a aplicação de determinadas directivas respeitantes ao ambiente.

2) Condene a República Portuguesa nas despesas.