Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 16 de janeiro de 2020[1]

**Processo C-15/19**

**A.m.a. - Azienda Municipale Ambiente SpA**
**contra**
**Consorzio Laziale Rifiuti — Co.La.Ri.**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Resíduos — Diretiva 1999/31/CE — Aterros — Custos da deposição de resíduos em aterros — Aterros já existentes — Aplicação no tempo da diretiva — Alteração das taxas de eliminação inicialmente previstas no contrato — Não retroatividade — Segurança jurídica — Proteção da confiança — Proporcionalidade»

## I. Introdução

1. Nos termos da legislação em matéria de resíduos, os detentores iniciais dos resíduos devem, em princípio, suportar os custos da gestão dos resíduos. No entanto, decorre desta circunstância que o operador de um aterro pode exigir *a posteriori* taxas adicionais a uma empresa que no passado tenha depositado resíduos, quando os custos da operação do aterro aumentam em consequência da adoção da Diretiva Relativa à Deposição de Resíduos em Aterros[2]?

2. Esta questão coloca-se no presente processo, porque a Diretiva Relativa à Deposição de Resíduos em Aterros adotada em 1999 prevê a manutenção durante pelo menos trinta anos após o encerramento do aterro, ao passo que, anteriormente, no direito interno, estava prevista a manutenção apenas durante dez anos após o encerramento do aterro em causa.

3. Para responder a esta questão deverão ser analisadas as disposições relevantes da Diretiva 1999/31/CE à luz dos princípios da não retroatividade, da segurança jurídica, da tutela da confiança legítima e da proporcionalidade.

1 Língua original: alemão.

2 Diretiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (JO 1999, L 182, p. 1) com a redação da Diretiva 2011/97/UE do Conselho, de 5 de dezembro de 2011, que altera a Diretiva 1999/31/CE no que respeita a critérios específicos relativos à armazenagem de mercúrio metálico considerado resíduo (JO 2011, L 328, p. 49).

## II. Quadro jurídico

### *A. Direito da União*

#### *1. Diretiva 1999/31/CE*

4. Os considerandos 25 e 26 da Diretiva 1999/31/CE esclarecem a aplicação no tempo da Diretiva 1999/31/CE:

«(25) Considerando que os locais de aterros que tenham sido encerrados antes da data de transposição da diretiva não deverão ficar sujeitos às disposições desta sobre o processo de encerramento;

(26) Considerando que importa regulamentar as condições da futura exploração dos aterros existentes, a fim de tomar, no prazo fixado, as medidas necessárias à sua adaptação à presente diretiva com base num plano de ordenamento da instalação».

5. O considerando 29 faz referência aos custos da manutenção após o encerramento dos aterros:

«Considerando que deverão ser tomadas medidas para assegurar que o preço cobrado para a eliminação de resíduos por deposição em aterro cubra todos os custos ligados à criação e exploração do aterro, incluindo, na medida do possível, a garantia financeira ou outra equivalente de que o operador deverá dispor, e a estimativa dos custos de encerramento, incluindo a manutenção necessária após o encerramento».

6. O licenciamento dos aterros é regulado no artigo 8.º, alínea a), da Diretiva 1999/31/CE:

«As autoridades competentes só concedam a licença de exploração de um aterro depois de se terem certificado que:

[…]

iv) Antes do início das operações de eliminação, o requerente já tomou ou irá tomar as medidas necessárias, mediante garantia financeira ou equivalente e segundo normas a determinar pelos Estados-Membros, para assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da licença emitida ao abrigo do disposto na presente diretiva (incluindo as operações de manutenção após o encerramento) e que serão efetuadas as operações de encerramento previstas no artigo 13.º A referida garantia, ou o respetivo equivalente, será mantida enquanto assim o exigirem as operações de manutenção e de gestão posterior ao encerramento do local nos termos do n.º 4 do artigo 13.º […].»

7. O artigo 10.º da Diretiva 1999/31/CE diz respeito ao custo da deposição de resíduos em aterros:

«Os Estados-Membros tomarão medidas para garantir que todos os custos decorrentes da instalação e da exploração do aterro, incluindo, na medida do possível, o custo da garantia financeira ou seu equivalente a que se refere o n.º 1, alínea d), do artigo 8.º e as despesas previstas de encerramento e manutenção após o encerramento do aterro durante um período de, pelos menos, 30 anos, serão cobertos pelo preço cobrado pelo operador para a eliminação de qualquer tipo de resíduos no aterro em questão. […].»

8. O artigo 13.º da Diretiva 1999/31/CE tem por objeto o processo de encerramento e de manutenção após o encerramento:

«Os Estados-Membros tomarão medidas para que, eventualmente de acordo com a licença:

a) […]

b) Um aterro ou parte de um aterro só possa ser considerado definitivamente encerrado depois de as autoridades competentes terem realizado uma inspeção final ao local, analisado todos os relatórios apresentados pelo operador e comunicado formalmente ao operador que aprovam o encerramento. Esta disposição em nada diminui a responsabilidade do operador decorrente das condições da licença;

c) Após o encerramento definitivo de um aterro, o respetivo operador fique responsável pela sua conservação, acompanhamento e controlo na fase de manutenção após encerramento durante o tempo que for exigido pelas autoridades competentes tendo em conta o período de tempo durante o qual o aterro poderá apresentar perigo.

   O operador notificará as autoridades competentes de quaisquer efeitos negativos significativos sobre o ambiente revelados pelas operações de controlo e cumprirá a decisão das autoridades competentes sobre a natureza das medidas corretoras a tomar e respetivo calendário;

d) Enquanto as autoridades competentes considerarem que o aterro pode apresentar perigo para o ambiente, e sem prejuízo de qualquer disposição de direito comunitário ou nacional relativa à responsabilidade do detentor dos resíduos, o operador do local seja responsável pelo acompanhamento e análise dos gases e dos lixiviados provenientes do local e do sistema de águas subterrâneas na sua vizinhança, nos termos do anexo III.»

9. O artigo 14.º da Diretiva 1999/31/CE tem por objeto a aplicação da Diretiva 1999/31/CE a aterros já existentes:

«Os Estados-Membros tomarão medidas para garantir que os aterros aos quais já tenha sido concedida uma licença ou que se encontrem em exploração à data da transposição da presente diretiva só continuem em funcionamento se, o mais rapidamente possível e, o mais tardar, no prazo de oito anos a contar da data prevista no n.º 1 do artigo 18.º, estiverem preenchidas as seguintes condições:

a) No prazo de um ano a contar de […] [16 de julho de 2001], o operador do aterro deve preparar e submeter à aprovação das autoridades competentes, um plano de ordenamento do local que inclua as informações referidas no artigo 8.º e quaisquer medidas corretoras que o operador considere necessárias para dar cumprimento aos requisitos da presente diretiva, com exceção dos requisitos do ponto 1 do anexo I;

b) Após a apresentação do plano de ordenamento, as autoridades competentes tomarão uma decisão definitiva sobre a eventual continuação das operações nos termos do referido plano de ordenamento e do disposto na presente diretiva. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que, nos termos do n.º 7 do artigo 7.º e do artigo 13.º, os aterros que não tenham obtido uma licença para continuar as operações nos termos do artigo 8.º sejam encerrados logo que possível;

c) Autorização, pelas autoridades competentes, dos trabalhos necessários, com base no plano de ordenamento aprovado, e fixação de um período de transição para a execução do plano. Todos os aterros existentes deverão preencher os requisitos da presente diretiva, com exceção dos requisitos do ponto 1 do anexo I, no prazo de oito anos a contar […] [de 16 de julho de 2001].»

*2. Diretiva Relativa aos Resíduos*

10. Na data em que foi proferida a decisão arbitral controvertida, as disposições fundamentais do direito da União relativo aos resíduos estavam consagradas na Diretiva Relativa aos Resíduos de 2008 [3], mas as versões anteriores desta diretiva [4] também já continham disposições equivalentes.

11. O artigo 13.º da atual Diretiva Relativa aos Resíduos contém o dever fundamental de proteção da gestão de resíduos anteriormente consagrado no artigo 4.º:

«Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que a gestão de resíduos seja efetuada sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente […]»

12. O artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva Relativa aos Resíduos prevê o princípio do poluidor-pagador anteriormente previsto no artigo 11.º, mais tarde no artigo 15.º:

«De acordo com o princípio do poluidor-pagador, os custos da gestão de resíduos são suportados pelo produtor inicial dos resíduos ou pelos detentores atuais ou anteriores dos resíduos.»

### *B. Decreto Legislativo italiano 36/2003*

13. O artigo 15.º, n.º 1, do Decreto legislativo del 13 gennaio 2003, n.º 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti [5] (Decreto Legislativo de 13 de janeiro de 2003, n.º 36, que transpõe a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros) regula as taxas da deposição de resíduos em aterros:

«O preço correspondente à deposição de resíduos num aterro deve cobrir os custos de abertura e exploração do aterro, os custos da garantia financeira, os custos estimados de encerramento e os custos de manutenção após o encerramento do aterro durante um período correspondente ao referido no artigo 10.º, n.º 1, alínea i).»

14. O artigo 17.º, n.º 3, do Decreto Legislativo prevê um prazo para a adaptação dos aterros já existentes aos novos requisitos:

«No prazo de seis meses a contar da data da entrada em vigor do presente decreto, o titular da licença referida no n.º 1 ou o operador do aterro, em sua representação, submete à aprovação da autoridade competente um plano de adaptação do aterro em conformidade com os critérios referidos no presente decreto, incluindo as garantias financeiras referidas no artigo 14.º»

## III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

15. A Azienda Municipale Ambiente spa (a seguir «AMA»), que é uma empresa municipal da cidade de Roma, e o Consorzio Laziale Rifiuti (a seguir «Consorzio»), que é o operador do aterro de Malagrotta, celebraram em 26 de janeiro de 1996 um «contrato público de serviços» relativo à eliminação de resíduos. Este contrato prevê a manutenção durante um período de dez anos após o encerramento do aterro.

3 Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO 2008, L 312, p. 3).

4 Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos (JO 1975, L 194, p. 39), nas suas diversas versões, bem como Diretiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa aos resíduos (JO 2006, L 114, p. 9, EE 15 F1 p. 129).

5 GURI n.º 59 de 12 de março de 2003, SO n.º 40.

16. Depois de a Diretiva 1999/31/CE e o Decreto Legislativo 36/2003 terem prorrogado os períodos de manutenção relativos ao aterro de Malagrotta para pelo menos trinta anos, as taxas a pagar no futuro sobre os resíduos foram ajustadas em função da manutenção mais prolongada.

17. Além disso, por decisão arbitral de 8 de fevereiro de 2012, a AMA foi condenada a pagar ao Consorzio os encargos acrescidos num valor superior a 76 milhões de euros, relativos ao período anterior à adaptação das taxas devido à manutenção prorrogada.

18. A Corte d'Appello di Roma (Tribunal de Recurso de Roma) confirmou a decisão arbitral. A AMA interpôs recurso de cassação desta sentença para a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália).

19. A AMA invoca que as disposições legais de transposição da Diretiva 1999/31/CE foram interpretadas pelo tribunal de recurso no sentido de aplicar a prorrogação do prazo de manutenção e os custos respetivos também aos resíduos já depositados no aterro. A aplicação dos artigos 15.º e 17.º, do Decreto Legislativo 36/2003 aos aterros já existentes viola os princípios da proteção da confiança legítima, da segurança jurídica e da não retroatividade, bem como o princípio da razoabilidade. A AMA afirma que já pagou ao Consorzio, ao longo dos anos, montantes muito superiores ao aumento dos custos que este reclama. Além disso, a confirmação da condenação poderia comprometer a sua estabilidade financeira.

20. Por conseguinte, a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) submete as seguintes questões ao Tribunal de Justiça:

«1) É conforme aos artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE a interpretação adotada pelo tribunal de recurso que consiste em aplicar retroativamente os artigos 15.º e 17.º do Decreto Legislativo n.º 36/2003 que transpõe para o direito interno a Diretiva 1999/31/CE, com a consequência de os aterros já existentes e que já disponham de uma licença de exploração ficarem incondicionalmente sujeitos às obrigações assim impostas, em especial no que se refere à prorrogação do período de manutenção do aterro após o encerramento de dez para trinta anos?

2) Em especial — à luz dos artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE que, respetivamente, instam os Estados-Membros a tomar "medidas para garantir que todos os custos decorrentes da instalação e da exploração do aterro, incluindo, na medida do possível, o custo da garantia financeira ou seu equivalente a que se refere o n.º 1, alínea d), do artigo 8.º e as despesas previstas de encerramento e manutenção após o encerramento do aterro durante um período de, pelo menos, 30 anos, serão cobertos pelo preço cobrado pelo operador para a eliminação de qualquer tipo de resíduos" e "medidas para garantir que os aterros aos quais já tenha sido concedida uma licença ou que se encontrem em exploração à data da transposição da presente diretiva só continuem em funcionamento" —, é conforme às referidas disposições a interpretação adotada pelo tribunal de recurso que consiste em aplicar os artigos 15.º e 17.º do Decreto Legislativo n.º 36/2003 aos aterros já existentes e que já disponham de uma licença de exploração, ainda que ao executar as obrigações assim impostas, em especial no que se refere aos referidos aterros, o artigo 17.º limite as medidas de transposição ao estabelecimento de um período transitório e não preveja nenhuma medida destinada a atenuar o impacto financeiro que essa prorrogação tem no "detentor"?

3) É conforme aos artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE a interpretação adotada pelo tribunal de recurso que consiste em aplicar os referidos artigos 15.º e 17.º do Decreto Legislativo 36/2003 aos aterros já existentes e que já disponham de uma licença de exploração também no que se refere aos encargos financeiros decorrentes das obrigações assim impostas e, em especial, da prorrogação do período de manutenção de dez para trinta anos, fazendo-os recair sobre o "detentor" e legitimando dessa forma a alteração *in peius* para este das tarifas estabelecidas nos contratos que regulam a atividade de eliminação de resíduos?

4) Por último, é conforme aos artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE a interpretação adotada pelo tribunal de recurso que consiste em aplicar os referidos artigos 15.º e 17.º do Decreto Legislativo n.º 36/2003 aos aterros já existentes e que já disponham de uma licença de exploração também no que se refere aos encargos financeiros decorrentes das obrigações assim impostas e, em especial, da prorrogação do período de manutenção após encerramento de dez para trinta anos, por considerar que — para a sua determinação — há que ter em conta não só os resíduos depositados a partir da entrada em vigor do referido decreto legislativo como também os já depositados anteriormente?»

21. A AMA, o Consorzio Laziale Rifiuti e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Todavia, somente a AMA e a Comissão participaram na audiência de 27 de novembro de 2019.

## IV. Apreciação jurídica

22. Antes de apreciar as questões do Tribunal de Cassação, debruçar-me-ei brevemente sobre a sua admissibilidade.

### *A. Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial*

23. O Consorzio entende que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível, uma vez que as questões não são pertinentes para a resolução do litígio do processo principal. Em especial, afirma que estas questões não foram objeto do processo de recurso e, por conseguinte, não podem ser tornadas objeto do processo perante o Tribunal de Cassação.

24. É certo que o pedido de decisão prejudicial só é admissível, se as questões submetidas ao Tribunal de Justiça forem relevantes para a decisão do processo principal.

25. Contudo, segundo jurisprudência assente, as questões relativas à interpretação do direito comunitário colocadas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que o mesmo define sob sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar-se a responder a uma questão submetida à sua apreciação por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe foram submetidas [6].

26. Consequentemente, não cabe ao Tribunal de Justiça apreciar se, à luz do direito processual italiano, as questões prejudiciais são pertinentes para a decisão do processo principal.

27. Pelo contrário, do ponto de vista do direito da União, a sua pertinência é evidente: o direito reconhecido ao Consorzio baseia-se no facto de pelo menos o tribunal arbitral ter partido do princípio de que, nos termos da Diretiva 1999/31/CE, a responsabilidade da AMA pela manutenção após o encerramento do aterro de Malagrotta foi prorrogada de dez anos para trinta anos.

28. Daqui resulta que o pedido de decisão prejudicial é admissível.

6 Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, n.º 67).

### *B. Quanto às questões prejudiciais apresentadas pelo Tribunal de Cassação*

29. O Tribunal de Cassação pretende saber se os artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE são contrários a uma interpretação das correspondentes disposições italianas de transposição, segundo a qual os operadores de aterros podem cobrar *a posteriori*, aos proprietários dos resíduos que no passado depositaram resíduos, taxas adicionais pela prorrogação da manutenção dos aterros após seu encerramento de dez para trinta anos.

30. Em particular, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre se a aplicação do dever de manutenção mais prolongado é compatível com a não retroatividade e com os princípios da proteção da confiança legitima e da proporcionalidade e, assim, submete quatro questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça.

31. A primeira questão pretende esclarecer se os aterros já existentes e que já disponham de uma licença de exploração ficam sujeitos às obrigações impostas pelos artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE, especialmente no que diz respeito à prorrogação da manutenção após o encerramento de dez para trinta anos. No mesmo sentido se dirige a quarta questão prejudicial ao perguntar se a prorrogação da manutenção após o encerramento também se aplica aos resíduos depositados antes da entrada em vigor das disposições de transposição. Começarei por analisar estas duas questões prejudiciais, na medida em que dizem respeito ao operador do aterro.

32. Em contrapartida, na medida em que a quarta questão prejudicial se refere ao detentor dos resíduos, analisá-la-ei conjuntamente com a segunda e terceira questões prejudiciais, tendo em vista esclarecer se a Diretiva 1999/31/CE exige a cobrança *a posteriori* de taxas adicionais pela deposição de resíduos em aterros. Mais concretamente, a segunda questão prejudicial visa esclarecer se a Itália estava obrigada a adotar normas destinadas a limitar a cobrança *a posteriori* de taxas adicionais aos anteriores detentores dos resíduos. O objeto da terceira questão prejudicial é o efeito da transposição dos artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE sobre os acordos existentes entre o operador do aterro e os antigos detentores dos resíduos.

#### *1. Quanto à aplicação da obrigação de manutenção após o encerramento aos aterros anteriormente existentes e aos resíduos anteriormente depositados (em particular, a primeira questão prejudicial)*

33. A primeira e quarta questões prejudiciais dizem respeito à aplicação da obrigação de manutenção após o encerramento dos aterros que já estavam em funcionamento quando começou a aplicar-se a Diretiva 1999/31/CE.

##### *a) Quanto à obrigação de manutenção após o encerramento no caso de aterros já existentes*

34. A aplicação da Diretiva 1999/31/CE aos aterros já existentes é objeto do artigo 14.º, segundo o qual os Estados-Membros tomarão medidas para garantir que os aterros aos quais já tenha sido concedida uma licença ou que se encontrem em exploração à data da transposição da presente diretiva (16 de julho de 2001) só continuem em funcionamento se, o mais tardar, no prazo de oito anos (até 16 de julho de 2009), tiverem sido preenchidas determinadas condições.

35. O artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31/CE fornece aos Estados-Membros duas vias para cumprirem as suas obrigações no que diz respeito a estes aterros já existentes: ou autorizam que continuem em funcionamento em conformidade com a Diretiva 1999/31/CE ou adotam as medidas necessárias para que os aterros que não tenham obtido uma licença para continuar as operações

sejam encerrados logo que possível, nos termos dos artigos 7.º, alínea g) e 13.º[7]

36. Se, tal como parece que sucede no presente caso[8], a exploração para além de 16 de julho de 2009 foi autorizada, nos termos do artigo 14.º, alínea c), da Diretiva 1999/31/CE, um aterro já existente devia preencher os requisitos da diretiva, com exceção dos requisitos do ponto 1 do anexo I, o mais tardar no final do período de transição. Estes últimos requisitos dizem respeito à localização do aterro e, por conseguinte, não têm interesse para o presente caso.

37. Em contrapartida, as obrigações de manutenção após o encerramento consagradas no artigo 13.º, alínea c), da Diretiva 1999/31/CE são plenamente aplicáveis, o mais tardar, após o decurso do período de transição. Segundo o referido artigo, o operador fica responsável pela sua manutenção durante o tempo que for exigido pelas autoridades competentes tendo em conta o período de tempo durante o qual o aterro poderá apresentar perigo. Quanto aos custos, nos termos do artigo 8.º, alínea a), iv), o operador deve prestar uma garantia até que termine a manutenção após o encerramento.

38. Contudo, as obrigações do operador relativas à manutenção após o encerramento também se aplicariam se o aterro não continuasse a funcionar, mas tivesse sido encerrado antes do decurso do período transitório. Com efeito, neste caso, o artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31/CE também remete para o artigo 13.º

39. Assim, resulta do teor claro da Diretiva 1999/31/CE que os operadores dos aterros que estavam em funcionamento no final do prazo para a transposição, em 16 de julho de 2001, tinham uma obrigação de manutenção após o encerramento até que o aterro deixasse de apresentar perigo. Os únicos aterros que não são afetados por esta obrigação são os aterros já encerrados naquela data, conforme esclarece o considerando 25.

*b) Quanto à extensão da obrigação de manutenção após o encerramento aos resíduos antigos*

40. A obrigação de manutenção após o encerramento não distingue expressamente entre resíduos depositados e armazenados antes ou depois do termo do período de transposição. Conforme sugere a quarta questão prejudicial, poderia, pois, perguntar-se se esta obrigação, à luz dos princípios da não retroatividade e da segurança jurídica, abrange exclusivamente os resíduos que tenham sido depositados e armazenados posteriormente a essa data.

41. No entanto, conforme alega expressamente o Consorzio dando como exemplo o aterro de Malagrotta, na prática, é quase impossível realizar esta distinção, porque os antigos e novos resíduos se misturam no aterro e ambos estão na origem dos riscos que se pretendem combater com a manutenção posterior ao encerramento. Portanto, em regra, a manutenção posterior ao encerramento deve estender-se ao conjunto do aterro.

42. Poderia apenas conceber-se excluir da obrigação de manutenção após o encerramento os setores claramente delimitados dentro do aterro que já não estivessem a ser explorados à data do termo do prazo de transposição e que não pudessem chegar a afetar os restantes setores que se mantivessem em funcionamento.

7 Acórdãos de 16 de julho de 2015, Comissão/Bulgária (C-145/14, ainda não publicado na coletânea, EU:C:2015:502, n.º 30); de 25 de fevereiro de 2016, Comissão/Espanha (C-454/14, não publicado, EU:C:2016:117, n.º 59); de 28 de novembro de 2018, Comissão/Eslovéna (C-506/17, ainda não publicado na coletânea, EU:C:2018:959), n.º 45); e de 21 de março de 2019, Comissão/Itália (C-498/17, EU:C:2019:243, n.º 27).

8 Neste sentido conclui o Acórdão de 15 de outubro de 2014, Comissão/Itália (C-323/13, não publicado, EU:C:2014:2290, n.º 13).

43. Contudo, a esses setores aplicar-se-iam, com caráter geral, pelo menos, os requisitos das diferentes versões da Diretiva Relativa aos Resíduos que têm sido aplicadas desde 1977. Por conseguinte, os Estados-Membros deveriam garantir que a saúde humana não é posta em perigo e que o ambiente não é prejudicado [9], devendo igualmente ser respeitado o princípio do poluidor-pagador [10]. No entanto, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação para organizar a necessária manutenção após o encerramento e a repartição dos custos [11].

44. O pedido de decisão prejudicial não contém nenhuma indicação de que o processo principal diz respeito a tais setores antigos. Pelo contrário, o Consorzio alega que existe uma estreita ligação entre os diferentes setores. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça não tem de se pronunciar sobre as condições em que determinados setores mais antigos de um aterro existente deixam de estar sujeitos à Diretiva 1999/31/CE e, para a análise subsequente, pode partir do princípio de que está em causa a manutenção de um aterro que estava em funcionamento na data do decurso do prazo de transposição da Diretiva 1999/31/CE.

*c) Quanto aos princípios da não retroatividade, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da proporcionalidade*

45. Porém, a AMA e o Tribunal de Cassação têm dúvidas sobre se a aplicação da obrigação de manutenção após o encerramento é compatível com os princípios da não retroatividade, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da proporcionalidade.

46. Os princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica fazem parte da ordem jurídica da União. Por essa razão, devem ser respeitados pelas instituições da União, mas também pelos Estados-Membros no exercício dos poderes que as regulamentações da União lhes conferem [12].

47. A fim de garantir o respeito destes princípios, as normas de direito substantivo da União devem ser interpretadas no sentido de que só se aplicam a situações adquiridas («*situations acquises*») anteriormente à sua entrada em vigor, se resultar claramente dos seus termos, das suas finalidades ou da sua sistemática que esse efeito lhes deve ser atribuído [13]. Com efeito, em geral, o princípio da segurança jurídica opõe-se a que a aplicação no tempo de um ato da União tenha como ponto de partida uma data anterior à respetiva publicação. Só assim não será quando, a título excecional, o objetivo prosseguido o exigir e quando a confiança legítima dos interessados for devidamente respeitada [14].

48. Ora, uma lei nova aplica-se, em princípio, imediatamente, aos efeitos futuros de uma situação nascida na vigência da lei anterior [15]. Com efeito, o âmbito de aplicação do princípio da proteção da confiança legítima não pode ser alargado a ponto de impedir, de forma genérica, a aplicação de uma nova lei aos efeitos futuros de situações nascidas anteriormente [16].

9 V., *supra*, n.º 11.

10 V., *supra*, n.º 12.

11 Neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2009, Futura Immobiliare e o. (C-254/08, EU:C:2009:479, n.ºs 47 e segs.).

12 Acórdãos de 3 de dezembro de 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, n.º 26); de 26 de abril de 2005, «Goed Wonen» (C-376/02, EU:C:2005:251, n.º 32); de 10 de setembro de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, n.º 43); e de 10 de dezembro de 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, n.º 30).

13 Acórdãos de 12 de novembro de 1981, Meridionale Industria Salumi e o. (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270, n.º 9); de 10 de fevereiro de 1982, Bout (21/81, EU:C:1982:47, n.º 13); de 29 de janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, n.º 49); de 6 de outubro de 2015, Comissão/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, n.º 50); e de 14 de março de 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, n.º 30).

14 Acórdãos de 25 de janeiro de 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, n.º 20); de 13 de novembro de 1990, Fédesa e o. (C-331/88, EU:C:1990:391, n.º 45); de 28 de novembro de 2006, Parlamento/Conselho (C-413/04, EU:C:2006:741, n.º 75); e de 30 de abril de 2019, Itália/Conselho (quotas de captura de peixe-espada no Mediterrâneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, n.º 106).

15 Acórdão de 5 de dezembro de 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, n.º 8); de 29 de janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, n.º 49); e de 6 de outubro de 2015, Comissão/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, n.º 49).

16 Acórdãos de 16 de maio de 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, n.º 21); de 29 de janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, n.º 55); e de 6 de outubro de 2015, Comissão/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, n.º 49).

49. A obrigação de manutenção após o encerramento dos aterros que ainda estavam em funcionamento no final do prazo de transposição da Diretiva 1999/31/CE é um desses casos de aplicação de uma lei nova aos efeitos futuros de uma situação nascida na vigência da lei antiga.

50. Esta obrigação também não viola o princípio da proporcionalidade. O controlo dos riscos de um aterro encerrado é compatível com o objetivo de um elevado nível de proteção consagrado nos artigos 3.º, n.º 3, TUE, no artigo 37.º, da Carta e no artigo 191.º, n.º 2, TFUE. A obrigação de manutenção após o encerramento é adequada para promover este objetivo e não se impõe uma medida menos restritiva.

51. Por último, também é adequado impor esta obrigação ao operador do aterro. Este último obtém receitas decorrentes da exploração do aterro e, em regra, é quem melhor o conhece. Além disso, a obrigação de manutenção após o encerramento não foi estabelecida por surpresa pela Diretiva 1999/31/CE, mas, em última instância, já resultava das diferentes versões da Diretiva Relativa aos Resíduos aplicáveis desde 1977.

*d) Conclusão intermédia*

52. Por conseguinte, deve responder-se à primeira e quarta questões prejudiciais, na medida em que dizem respeito ao operador do aterro, que, nos termos dos artigos 10.º, 13.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE, o operador de uma instalação que estava em funcionamento na data em que terminou o prazo para a transposição da diretiva está obrigado a assegurar a manutenção do aterro durante pelo menos trinta anos após o seu encerramento. Em regra, para esse efeito, não se pode estabelecer uma distinção entre os resíduos que foram armazenados após o termo do prazo de transposição da Diretiva e os que o foram anteriormente.

*2. Os custos da manutenção após o encerramento*

53. A obrigação do operador do aterro de manutenção após o encerramento deve distinguir-se da responsabilidade pelos custos de tal manutenção a que se refere a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) na segunda e terceira questões prejudiciais, bem como na quarta questão prejudicial, na medida em que diz respeito à situação do detentor dos resíduos. Em princípio, em conformidade com o princípio do poluidor-pagador, estes custos devem ser impostos aos detentores dos resíduos que depõem os resíduos no aterro. Esta repartição de custos fundamenta-se no artigo 10.º da Diretiva 1999/31/CE [v. alínea a), *infra*], embora não seja claro se também se aplica aos resíduos que foram depositados antes do termo do prazo de transposição da Diretiva 1999/31/CE [v., a este respeito, alínea b), *infra*].

*a) Conteúdo normativo do artigo 10.º da Diretiva 1999/31/CE*

54. Tal como também resulta do considerando 29 da Diretiva 1999/31/CE, os Estados-Membros devem, segundo o artigo 10.º, tomar medidas para garantir que o preço exigido para a eliminação dos resíduos por depósito em aterro cubra a totalidade dos custos ligados à criação e à exploração do aterro [17].

17 Acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, n.º 35).

55. Esta exigência é uma expressão do princípio do poluidor-pagador, o qual implica, tal como o Tribunal de Justiça já declarou no âmbito de diversas versões da Diretiva Relativa aos Resíduos [18], que o custo da eliminação dos resíduos seja suportado pelos seus detentores [19]. A aplicação do princípio do poluidor-pagador inscreve-se no objetivo da Diretiva 1999/31/CE que, segundo o seu artigo 1.º, n.º 1, tem por fim dar cumprimento às exigências da Diretiva 75/442/CEE, nomeadamente do seu artigo 4.º, o qual impõe aos Estados-Membros, entre outras coisas, que tomem medidas adequadas para promover a prevenção ou a redução da produção dos resíduos [20].

56. Os custos a que se refere o artigo 10.º da Diretiva 1999/31/CE incluem expressamente os custos estimados do encerramento e da manutenção posterior ao encerramento durante pelo menos trinta anos.

57. Nos termos do artigo 14.º, alínea c), da Diretiva 1999/31/CE, esta norma devia aplicar-se aos aterros já existentes que continuem em funcionamento o mais tardar no termo do período de transição, uma vez que, a partir desse momento, os requisitos da diretiva se passam a aplicar a estes aterros. A partir daí, os preços cobrados pela eliminação de resíduos em aterros já existentes devem incluir a manutenção após o encerramento.

*b) Quanto ao aumento* a posteriori *das taxas de eliminação*

58. No entanto, as conclusões relativas à obrigação de manutenção após o encerramento e ao montante das taxas a partir do momento em que o artigo 10.º da Diretiva 1999/31/CE se aplica aos aterros já existentes ainda não respondem à questão de saber se as taxas correspondentes a períodos anteriores podem ser aumentadas *a posteriori* a fim de cobrirem os custos de uma manutenção mais prolongada.

59. Os artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE não contêm nenhuma disposição expressa a este respeito. Pelo contrário: o artigo 14.º, alínea c), exige apenas que os aterros que continuem em funcionamento cumpram os requisitos da diretiva antes do termo do período de transição.

60. Caso um aterro já existente não continue em funcionamento, mas tenha sido encerrado, o artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31/CE remete apenas para o artigo 7.º, alínea g) e para o artigo 13.º, mas não para o artigo 10.º Contudo, não se pode presumir que a manutenção posterior ao encerramento, necessária por força do artigo 13.º, alínea c), pode em princípio terminar mais cedo no caso destes aterros do que no caso dos que continuam em funcionamento. As autoridades competentes podem mesmo chegar à conclusão de que o aterro apresentará riscos durante mais de trinta anos, pelo que a manutenção posterior ao encerramento referida no artigo 13.º, alínea c), se prolongará durante mais tempo.

61. Por conseguinte, contrariamente ao que alega a Comissão, as normas da Diretiva 1999/31/CE *não* preveem expressamente que os detentores dos resíduos que tenham no passado depositado resíduos num aterro, mas que tenham pago para esse efeito um preço que não é suficiente para cobrir os custos estimados de manutenção após o encerramento durante pelo menos trinta anos, paguem, *a posteriori*, uma retribuição adicional para compensar este deficit.

18 Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Van de Walle e o. (C-1/03, EU:C:2004:490, n.º 57), sobre a Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos (JO 1975, L 194, p. 39) na versão da Diretiva 91/156/CEE do Conselho de 18 de março de 1991 (JO 1991, L 78, p. 32); de 24 de junho de 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, n.º 71), sobre a Diretiva 75/442/CEE na versão alterada pela Decisão 96/350/CE da Comissão de 24 de maio de 1996 (JO 1996, L 135, p. 32); de 16 de julho de 2009, Futura Immobiliare e o. (C-254/08, EU:C:2009:479, n.ºs 44 e 45), sobre a Diretiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa aos resíduos (JO 2006, L 114, p. 9); e de 30 de março de 2017, VG Čistoća (C-335/16, EU:C:2017:242, n.º 24), sobre a Diretiva Relativa aos Resíduos.

19 Acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, n.º 36).

20 Acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, n.º 36), ainda em relação à Diretiva 75/442/CEE na versão alterada pela Decisão 96/350/CE.

62. Na realidade, o princípio do poluidor-pagador milita a favor de que também se imponham os referidos custos adicionais a tais detentores de resíduos. Embora a Diretiva 1999/31/CE não refira expressamente este princípio no contexto do artigo 10.º, nos termos do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, trata-se de um princípio fundamental do direito da União no domínio do ambiente e, por conseguinte, deve necessariamente ser tido em conta para efeitos da sua interpretação.

63. Além disso, antes da adoção da Diretiva 1999/31/CE, as diferentes versões da Diretiva Relativa aos Resíduos já estabeleciam que os detentores que entregam os seus resíduos a uma empresa prestadora de serviços de eliminação de resíduos devem suportar, em conformidade com o princípio do poluidor-pagador, o custo da eliminação de tais resíduos [21].

64. Se a Itália tivesse transposto corretamente estas disposições e tivesse adotado ao mesmo tempo as medidas necessárias para assegurar que os resíduos seriam eliminados sem pôr em risco a saúde humana ou ameaçar o ambiente (artigo 4.º das versões anteriores da Diretiva 1999/31/CE), as taxas de eliminação de resíduos já seriam, no passado, suficientes para cobrir os custos de manutenção após o encerramento.

65. Em contrapartida, as taxas aumentadas *a posteriori* apenas refletiriam em muito menor medida o princípio do poluidor-pagador. Com efeito, tais taxas correspondem à responsabilidade dos detentores dos resíduos enquanto poluidores. Em última instância, sem o comportamento destes últimos, os resíduos não se teriam sequer gerado. No entanto, o princípio do poluidor-pagador deixaria de aplicar-se, uma vez que os detentores dos resíduos já não podem, *a posteriori*, orientar a sua conduta em função do custo real da eliminação dos resíduos.

66. Contudo, são os princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica que são decisivos. Conforme já foi acima exposto, estes princípios exigem que as normas substantivas de direito da União sejam interpretadas no sentido de que só se aplicam a situações existentes anteriormente à sua entrada em vigor («*situations acquises*»), na medida em que da sua redação, da sua finalidade ou da sua estrutura resulte *claramente* que tal efeito lhes deve ser atribuído [22].

67. Seria incompatível com estas exigências impor aos detentores dos resíduos, *a posteriori*, o pagamento de custos adicionais de eliminação de resíduos.

68. Com efeito, em primeiro lugar, a redação, a finalidade e a estrutura da Diretiva 1999/31/CE, em particular dos artigos 10.º e 14.º, não são suficientemente claros para que o regime dos custos possa produzir efeitos retroativos.

69. Ao mesmo tempo, em segundo lugar, para um detentor de resíduos que deposite resíduos num aterro e pague as taxas exigidas para esse efeito, o assunto fica encerrado. Em relação a estas taxas, a sua situação corresponde à de um devedor cuja dívida aduaneira se constituiu antes da entrada em vigor de uma nova norma substantiva [23] e à de um beneficiário de um auxílio que tenha recebido o auxílio antes da entrada em vigor do novo código dos auxílios [24].

70. Tal não exclui, naturalmente, que o acordo entre o Consorzio e a AMA regule a repartição de custos de outra forma. Assim, pode pensar-se que os direitos ulteriores do operador sejam previstos para o caso de haver custos adicionais. Também não seria surpreendente que o Consorzio continuasse a explorar o aterro apenas para a AMA e que, deste modo, a AMA continuasse a deter indiretamente

21 V., *supra*, n.º 12.

22 V., *supra*, n.ºs 46 e 47.

23 V. Acórdãos de 7 de setembro de 1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, n.ºs 12 a 14); de 14 de novembro de 2002, Ilumitrónica (C-251/00, EU:C:2002:655, n.ºs 28 a 30); e de 23 de fevereiro de 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, n.º 42).

24 V. Acórdão de 24 de setembro de 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão (C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:524, n.º 117).

os resíduos. No entanto, neste caso, não estaria em causa a aplicação do artigo 10.º da Diretiva 1999/31/CE, mas apenas a interpretação do contrato celebrado entre estas duas partes, para a qual o Tribunal de Justiça não é competente. Acresce que o pedido de decisão prejudicial não contém nenhuns indícios de que seja esse o caso.

71. Pelo contrário, no caso da situação aqui em causa, deve reconhecer-se que, com esta interpretação dos artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE, o operador de um aterro já existente que continue em funcionamento provavelmente não conseguirá cobrir os custos da manutenção após o encerramento com as taxas cobradas pela eliminação dos resíduos. Esta circunstância será de temer, em particular, quando o Estado-Membro afetado tenha feito uma transposição insuficiente da Diretiva 1999/31/CE, de modo que a manutenção após o encerramento não tenha sido suficientemente tida em conta inicialmente no quadro da avaliação dos custos de eliminação dos resíduos.

72. A AMA alega que o aumento das taxas para os depósitos futuros de resíduos que foi levado a cabo após a transposição da Diretiva 1999/31/CE é suficiente para financiar a manutenção após o encerramento, mais prolongada. Contudo, pelo menos os órgãos jurisdicionais nacionais parecem partir do pressuposto de que estas receitas adicionais não são suficientes. Tampouco se pode excluir que o mercado dos aterros ou a duração residual da exploração não permitem gerar receitas suficientes através do aumento das taxas.

73. Ora, o operador do aterro seria pelo menos corresponsável juntamente com o Estado-Membro, pois, devido ao conhecimento que tem do aterro, deverá ser quem melhor pode avaliar o alcance da manutenção necessária posterior ao encerramento. Se o mesmo puder considerar, com razão, que, devido ao estado do aterro, bastaria em princípio uma manutenção após o encerramento de apenas dez anos, a manutenção posterior adicional apenas deveria gerar custos baixos. Em contrapartida, se o estado do aterro após dez anos exigir um grande esforço de manutenção, o operador do aterro não terá cumprido o seu dever de diligência ao fixar a duração da manutenção após o encerramento.

*c) Conclusão intermédia*

74. Importa portanto importa responder à segunda e terceira questões prejudiciais e também à quarta questão prejudicial, na medida em que esta diz respeito à situação do detentor dos resíduos, que os artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE, lidos à luz dos princípios da não retroatividade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, não justificam que se cobrem taxas adicionais aos anteriores detentores de resíduos que tenham depositado os resíduos nos aterros e que tenham pago as taxas exigidas para esse efeito, se subsequentemente a duração da manutenção após o encerramento for prolongada para o aterro em questão e este fator de custo não tiver já sido tido em conta na taxa inicial.

## V. Conclusão

75. Proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma ao pedido de decisão prejudicial:

1) Nos termos dos artigos 10.º, 13.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE sobre deposição de resíduos, o operador de uma instalação que estava em funcionamento na data em que terminou o prazo para a transposição da diretiva está obrigado a assegurar a manutenção do aterro durante pelo menos trinta anos após o seu encerramento. Em regra, para esse efeito, não se pode estabelecer uma distinção entre os resíduos que foram armazenados após o termo do prazo de transposição da Diretiva e os que o foram anteriormente.

2) Os artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31, lidos à luz dos princípios da não retroatividade, e da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, não justificam que se cobrem taxas adicionais aos anteriores detentores de resíduos que tenham depositado os resíduos nos aterros e que tenham pago as taxas exigidas para esse efeito, se subsequentemente a duração da manutenção após o encerramento for prolongada para o aterro em questão e este fator de custo não tiver já sido tido em conta na taxa inicial.