CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL

apresentadas em 7 de Março de 2002 [1]

I — Introdução

1. A Comissão pede, com a presente acção, que seja declarado que a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 6.°, n.° 2, 8.°, n.° 2, alínea a), 13.° e 17.° da Directiva 75/439/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à eliminação dos óleos usados, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 87/101/CEE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986 [2] (a seguir «Directiva 75/439 alterada») e dos artigos 10.°, primeiro parágrafo, e 249.°, terceiro parágrafo, CE.

2. As acusações da Comissão dizem respeito ao processo de autorização de determinadas empresas que eliminam óleos usados, às condições de eliminação dos resíduos da combustão dos óleos usados, ao processo de controlo periódico das empresas que regenerem óleos usados e ao dever de comunicação à Comissão.

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

Directiva 75/439

3. A Directiva 75/439 regula a eliminação de óleos usados com o objectivo de proteger o ambiente contra os efeitos prejudiciais causados pela descarga, depósito ou tratamento de óleos usados [3]. Para atingir este objectivo, os Estados-Membros estavam obrigados, nos termos dos artigos 2.° a 4.° da versão inicial desta directiva, a tomar as medidas necessárias para que fossem asseguradas a recolha e a eliminação inofensivas dos óleos usados e a velar por que, na medida do possível, a eliminação dos óleos usados fosse efectuada por reutilização.

4. A Directiva 75/439 foi alterada pela Directiva 87/101, cujo objectivo era antes

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 42, p. 43.

3 — V. o terceiro considerando desta directiva.

de mais dar prioridade ao tratamento de óleos usados através da regeneração atendendo à poupança de energia que tal permite realizar.

5. Através da Directiva 87/101, os artigos 1.° a 6.° da versão inicial da Directiva 75/439 foram integralmente substituídos por novas disposições.

6. O *artigo 6.°* da Directiva 75/439 alterada dispõe agora:

«1. A fim de serem respeitadas as medidas tomadas por força do artigo 4.°, qualquer empresa que elimine óleos usados deve obter uma autorização. Essa autorização é concedida, sempre que necessário, após uma vistoria às instalações.

2. Sem prejuízo das exigências impostas pelas disposições nacionais e comunitárias com um objectivo diferente do previsto na presente directiva, a autorização só pode ser concedida às empresas que regenerem óleos usados ou que utilizam os óleos usados como combustível quando a autoridade competente se tiver certificado de que foram tomadas todas as medidas adequadas de protecção da saúde e do ambiente, incluindo a utilização de melhor tecnologia disponível que não ocasione custos excessivos.»

7. O *artigo 8.°, n.° 2*, da Directiva 75/439 alterada determina, resumidamente, o seguinte:

«Além disso, os Estados-Membros devem certificar-se:

a) De que os resíduos da combustão dos óleos usados sejam eliminados de acordo com o artigo 9.° da Directiva 78/319/CEE; [...]»

8. O *artigo 13.°* da Directiva 75/439 alterada prevê:

«1. As empresas referidas no artigo 6.° serão controladas periodicamente pela administração competente, especialmente no que diz respeito ao cumprimento das condições de autorização.

2. As autoridades competentes analisarão a evolução da situação no campo da tecnologia e/ou do ambiente a fim de rever, se necessário, a autorização concedida a uma empresa nos termos da presente directiva.»

9. O *artigo 17.º* da Directiva 75/439 alterada prevê, em resumo, o seguinte:

«Cada Estado-Membro comunicará, periodicamente, à Comissão os seus conhecimentos técnicos bem como as experiências e resultados decorrentes da aplicação das disposições adoptadas por força da presente directiva.

[...]»

Directivas relacionadas com o artigo 8.º, n.º 2, da Directiva 75/439 alterada

10. O artigo 8.º, n.º 2, da Directiva 75/439 alterada remete para o artigo 9.º da Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos [4].

4 — JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98.

11. A Directiva 78/319 foi revogada e substituída, com efeitos a partir de 27 de Junho de 1995, pela Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos [5] [6].

12. O *artigo 9.º da Directiva 78/319* dispõe:

«1. As instalações, estabelecimentos ou empresas que procedem ao armazenamento, tratamento e/ou depósito de resíduos tóxicos e perigosos devem obter uma autorização, emitida pelas autoridades competentes. Esses resíduos só podem ser armazenados, tratados e/ou depositados por instalações, estabelecimentos ou empresas detentoras de tal autorização. As empresas que procedem ao transporte de resíduos tóxicos e perigosos devem ser controladas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros.

2. A autorização mencionada no n.º 1 referirá, nomeadamente:

— os tipos e quantidades de resíduos,

5 — JO L 377, p. 20.

6 — V. o primeiro considerando da Directiva 91/689 e o seu artigo 11.º, na redacção dada pela Directiva 94/31/CE do Conselho, de 27 de Junho de 1994 (JO L 168, p. 28).

— as prescrições técnicas,

— as precauções a tomar,

— o(os) local(locais) de eliminação,

— os métodos de eliminação.

Esta autorização pode, ainda, fixar indicações específicas a apresentar a pedido das autoridades competentes.

3. As autorizações podem ser concedidas por um período determinado, ser renovadas e incluir condições e obrigações.»

13. O *artigo 1.°, n.° 2, da Directiva 91/689* determina:

«Sob reserva do disposto na presente directiva, as disposições da Directiva 75/442/CEE aplicam-se aos resíduos perigosos.»

14. A Directiva 75/442/CEE é a directiva do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos [7]. Foi alterada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 [8] (a seguir «Directiva 75/442 alterada»).

15. O *artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada* dispõe:

«1. Para efeitos de aplicação dos artigos 4.°, 5.° e 7.°, qualquer estabelecimento ou empresa que efectue as operações referidas no anexo IIA deve obter uma autorização da autoridade competente referida no artigo 6.°

Esta autorização referir-se-á nomeadamente:

— aos tipos e quantidades de resíduos,

— às normas técnicas,

7 — JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129.
8 — Que altera a Directiva 75/442/CEE (JO L 78, p. 32).

— às precauções a tomar em matéria de segurança,

— ao local de eliminação,

— ao método de tratamento.

2. As autorizações podem ser concedidas por um período determinado, ser renovadas, vir acompanhadas de condições e obrigações ou, nomeadamente nos casos em que o método de eliminação previsto não seja aceitável do ponto de vista da protecção do ambiente, ser recusadas.»

B — *Direito nacional*[9]

16. Disposições relativas aos óleos usados:

— *Decreto-Lei n.º 88/91*, de 23 de Fevereiro (a seguir «Decreto-Lei n.º 88/91»), que transpõe, nos termos do seu artigo 1.º, a Directiva 87/101 para a ordem jurídica nacional;

— *Regulamento* de licenciamento das actividades de recolha, armazenagem, tratamento prévio, regeneração, recuperação, combustão e incineração dos óleos usados (a seguir «regulamento anexo à Portaria n.º 240/92»), aprovado pela — e anexo à — *Portaria* n.º 240/92 (a seguir «Portaria n.º 240/92»), de 25 de Março, que regula, como previsto no Decreto-Lei n.º 88/91 (artigo 8.º), o licenciamento de actividades relacionadas com óleos usados.

17. Disposições de direito industrial

— *Decreto-Lei n.º 109/91*, de 15 de Março, relativo ao exercício da actividade industrial, alterado pelo Decreto-Lei n.º 282/93, de 17 de Agosto de 1993 (a seguir «Decreto-Lei n.º 109/91»);

— *Portaria n.º 314/94*, de 24 de Maio (a seguir «Portaria n.º 314/94») relativa ao conteúdo dos projectos de instalação de estabelecimentos industriais.

18. Disposições relativas aos resíduos:

— *Decreto-Lei n.º 239/97*, de 9 de Setembro (a seguir «Decreto-Lei n.º 239/97»),

9 — As disposições nacionais são a seguir apresentadas por referência ao seu conteúdo.

relativo ao transporte, armazenagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos;

— *Portaria n.º 961/98*, de 10 de Novembro (a seguir «Portaria n.º 961/98»), na qual são estabelecidas as condições do licenciamento da armazenagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos com base nos artigos 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 239/97.

19. Leis orgânicas no domínio do ambiente:

— *Decreto-Lei n.º 189/93*, de 24 de Maio (a seguir «Decreto-Lei n.º 189/93»), que aprovou a Lei orgânica da Direcção-Geral do Ambiente;

— *Decreto-Lei n.º 549/99*, de 14 de Dezembro (a seguir «Decreto-Lei n.º 549/99»), que aprovou a Lei orgânica da Inspecção-Geral do Ambiente;

— *Decreto-Lei n.º 236/97*, de 3 de Setembro (a seguir «Decreto-Lei n.º 236/97»), relativo à criação do Instituto dos Resíduos.

III — Matéria de facto, fase pré-contenciosa e tramitação processual

20. A Directiva 75/439 alterada devia ser transposta pelos Estados-Membros até 1 de Janeiro de 1990.

21. Por ofícios de 8 de Março de 1991, 13 de Abril de 1992, 11 de Dezembro de 1992 e 18 de Abril de 1994, o Governo português comunicou à Comissão que a Directiva 87/101 fora transposta para o direito nacional pelo Decreto-Lei n.º 88/91, de 23 de Fevereiro, pelas Portarias n.º 240/92, de 25 de Março, e n.º 1028/92, de 5 de Novembro, e pelo Despacho conjunto dos Ministérios da Indústria e Energia e do Ambiente e Recursos Naturais, de 26 de Abril de 1993.

22. A Comissão entendeu que a Directiva 75/439 alterada não havia sido correctamente transposta e assim dirigiu ao Governo português, em 4 de Julho de 1994, uma carta de notificação de incumprimento convidando-o a apresentar as suas observações num prazo de dois meses.

23. Após a resposta do Governo português de 26 de Outubro de 1994 não ter, segundo a Comissão, afastado a suspeita de incum-

primento, esta instituição dirigiu à República Portuguesa, em 27 de Novembro de 1997, um parecer fundamentado em que referia várias violações da Directiva 75/439 alterada, convidando a República Portuguesa a tomar as medidas necessárias no prazo de dois meses — ou seja, até 27 de Janeiro de 1998. O Governo português respondeu por ofício de 25 de Fevereiro de 1998.

24. Tendo a Comissão chegado à conclusão que a República Portuguesa não cumprira as suas obrigações, intentou no Tribunal de Justiça uma acção contra a República Portuguesa, nos termos do artigo 226.° CE, por petição de 8 de Outubro de 1999, registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Outubro de 1999.

25. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

a) declarar verificado que:

— ao não adoptar as disposições mediante as quais a autoridade competente, antes da concessão da autorização às empresas que regenerem óleos usados ou que os utilizam como combustível, possa certificar-se de uma protecção adequada da saúde no âmbito da utilização de óleos usados como combustível e da utilização da melhor tecnologia disponível que não ocasione custos excessivos no âmbito das actividades de regeneração de óleos usados e de utilização de óleos usados como combustível;

— ao não estabelecer que os resíduos de combustão dos óleos usados sejam eliminados de acordo com o disposto no artigo 9.° da Directiva 78/319/CEE e, a partir de 27 de Junho de 1995, de acordo com o artigo 9.° da Directiva 75/442/CEE, o qual, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE e por força do disposto na Directiva 91/689/CEE, substituiu o artigo 9.° da Directiva 78/319/CEE;

— ao não providenciar um controlo periódico das empresas que regenerem óleos usados ou que utilizam os óleos usados como combustível nem a análise da evolução da situação no campo da tecnologia e/ou do ambiente com vista à revisão, se necessário, das autorizações concedidas a essas empresas;

— ao não comunicar à Comissão informações relativas aos conhecimentos técnicos bem como às

experiências e resultados adquiridos através da aplicação das disposições adoptadas por força da Directiva 75/439/CEE, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 87/101/CEE,

a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força respectivamente do n.º 2 do artigo 6.º, da alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º, do artigo 13.º e do artigo 17.º da Directiva 75/439/CEE, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 87/101/CEE, bem como por força dos artigos 10.º, primeiro parágrafo, e 249.º, terceiro parágrafo, do Tratado CE;

b) condenar a República Portuguesa nas despesas.

IV — Análise dos fundamentos apresentados pela Comissão

A — *Primeiro fundamento*

26. Com o seu primeiro fundamento, a Comissão acusa a República Portuguesa de não ter adoptado as disposições que asseguram que as empresas que regeneram óleos usados ou que os utilizam como combustível só podem obter uma licença se os critérios constantes do artigo 6.º, n.º 2, da Directiva 75/439 alterada — ou seja, a protecção da saúde e a utilização da melhor tecnologia disponível que não ocasione custos excessivos — estiverem preenchidos [10].

1. Argumentos das partes

Quanto à protecção da saúde

27. A *Comissão* alega que a autorização a conceder pelas autoridades nacionais competentes às empresas que utilizam óleos usados como combustível tem obrigatoriamente de depender da garantia da protecção da saúde. Por razões de segurança jurídica, o correspondente regime de licenciamento tem de ser claro e preciso, de modo a dar a conhecer às empresas interessadas que a protecção da saúde é uma condição da autorização.

28. A Comissão declara ainda que não é, todavia, evidente, das diferentes disposi-

10 — Em paralelo com o parecer fundamentado, a Comissão critica o regime de licenciamento de empresas que regeneram óleos usados apenas em relação à exigência de utilização da melhor tecnologia disponível, o regime de licenciamento de empresas que utilizam óleos usados como combustível, tanto em relação à garantia da utilização da melhor tecnologia disponível como em relação à protecção da saúde.

ções referidas pelo Governo português, quais as que são aplicáveis ao licenciamento das empresas que utilizam óleos usados como combustível.

29. A parte VI do regulamento anexo à Portaria n.º 240/92 limita-se a proibir a utilização de óleos usados como combustível na indústria alimentar, sendo, por isso, insuficiente.

30. No que respeita às disposições gerais de direito industrial evocadas pelo Governo português, a Comissão indica que, embora a Portaria n.º 961/98 preveja efectivamente os elementos do requerimento de autorização, este diploma só entrou, porém, em vigor após o prazo fixado no parecer fundamentado, não podendo, por isso, ser tido em consideração no presente processo por incumprimento.

31. O *Governo português* alega que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a transposição para o direito interno de uma directiva não exige necessariamente uma reprodução formal e textual das suas disposições numa norma legal expressa e específica, podendo resultar de um contexto jurídico geral, desde que este assegure efectivamente a plena aplicação da directiva de uma forma suficientemente clara e precisa [11].

32. No entender do Governo português, trata-se antes de mais de o requerimento de autorização para a utilização de óleos usados como combustível conter efectivamente — sem que para tal careça de uma determinada descrição expressamente prescrita — os elementos necessários que permitam à autoridade competente verificar se é assegurada a protecção da saúde.

33. O Governo português reconhece que a protecção da saúde não é expressamente prevista na parte VI do regulamento anexo à Portaria n.º 240/92. As empresas que utilizam os óleos usados como combustível estão, porém, de qualquer modo, sujeitas às regras gerais sobre o exercício da actividade industrial. O Governo português remete aqui para o dever do industrial de exercer a sua actividade por forma a tomar, em especial, medidas no sentido de eliminar ou reduzir os riscos para as pessoas [12].

34. Além disso, o direito industrial prevê [13] que o pedido de licenciamento a apresentar à entidade coordenadora é instruído, nos termos das regras aplicáveis, com um estudo de impacte ambiental e que a entidade coordenadora tem de ouvir as entidades com atribuições no âmbito industrial nomeadamente na área da saúde, entre outras. As condições e obrigações impostas por estas entidades são obrigatoriamente

11 — V., em especial, acórdão de 20 de Março de 1997, Comissão/Alemanha (C-96/95, Colect., p. I-1653).

12 — Artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 109/91 relativo ao exercício da actividade industrial.

13 — Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 109/91.

integradas na licença. Por fim, as disposições de direito industrial prevêem que, sempre que seja detectada uma situação de perigo grave para a saúde, as autoridades devem tomar imediatamente as providências necessárias [14].

35. Além disso, o Governo português remete para uma disposição que prevê a apresentação de um estudo de risco [15] e para a Portaria n.º 961/98, que sujeita a armazenagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos a autorização prévia do Ministério do Ambiente. Do requerimento de autorização devem constar elementos que assegurem a adopção das medidas adequadas de protecção da saúde.

Quanto à utilização da melhor tecnologia disponível

36. Segundo a *Comissão*, a legislação nacional apresentada pelo Governo português não assegura que a utilização da melhor tecnologia disponível constitua uma *condição da autorização* para regenerar óleos usados e utilizá-los como combustível. As disposições nacionais apresentadas são igualmente demasiado vagas e difusas para permitir alcançar um grau suficiente de segurança jurídica.

14 — Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 109/91.

15 — Ponto 2, alínea 4), da Portaria n.º 314/94.

37. O *Governo português*, em primeiro lugar no que concerne às empresas que regeneram óleos usados, apoia-se, no essencial, nas disposições do regulamento português sobre os óleos usados: assim, por um lado, o projecto de instalação junto ao pedido de licenciamento deve conter uma descrição detalhada da actividade industrial com a especificação dos processos tecnológicos [16], que permitirá à autoridade competente determinar se efectivamente se pretende utilizar a melhor tecnologia disponível. Por outro lado, os elementos do pedido são igualmente enviados ao Instituto dos Resíduos para emissão de parecer [17]. Este instituto tem o dever de velar pelo critério relativo às tecnologias. Vigora aqui o objectivo de prevenir ou reduzir a nocividade dos resíduos, nomeadamente através da reutilização e da alteração dos processos produtivos por via das «tecnologias mais limpas» [18].

38. O Governo português alega ainda, por outro lado, que as disposições do direito industrial aplicáveis à generalidade das empresas são também válidas para as empresas em questão. Refere em especial a regra de que a actividade industrial deve ser exercida «tendo em conta o grau de desenvolvimento tecnológico existente» [19]. Prevê-se ainda a exigência de um estudo de risco que deve acompanhar o projecto de instalação, dele devendo constar «a escolha de tecnologias que permitam evitar ou reduzir o uso de aparelhos ou produtos perigosos» [20].

16 — Artigo 13.º do regulamento anexo à Portaria n.º 240/92.

17 — Artigo 15.º *ibidem*.

18 — Artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 239/97.

19 — Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 109/91 relativo ao exercício da actividade económica.

20 — Artigo 2.º, n.º 4, alínea b), da Portaria n.º 314/94.

2. Apreciação

39. O n.° 1 do artigo 6.° da Directiva 75/439 alterada sujeita qualquer empresa que elimine óleos usados a autorização, sendo esta concedida, sempre que necessário, após uma vistoria às instalações. Para as empresas que regenerem óleos usados ou que utilizam os óleos usados como combustível, o artigo 6.°, n.° 2, fixa determinadas condições para a autorização, a saber, que, em princípio, a autorização «só pode ser concedida às empresas que regenerem óleos usados ou que utilizam os óleos usados como combustível quando a autoridade competente se tiver certificado de que foram tomadas todas as medidas adequadas de protecção da saúde e do ambiente, incluindo a utilização de melhor tecnologia disponível que não ocasione custos excessivos».

40. Isto significa que o processo de autorização deve, no direito nacional, estar organizado de modo que uma empresa que regenera óleos usados ou que os utiliza como combustível só possa obter a autorização da autoridade competente se tiver tomado as medidas exigidas, pelo que se trata de uma *condição material da autorização*.

41. Disposições nacionais que exigem que o pedido de autorização seja instruído com os correspondentes documentos e informações permitem com efeito que as autoridades apreciem se foram ou não tomadas as medidas em causa, mas não determinam — como exige a directiva — que a garantia destas medidas seja uma condição da autorização.

42. A transposição do artigo 6.°, n.° 2, deve ser, em primeiro lugar, analisada no que respeita à protecção da saúde como condição da autorização.

43. As disposições do direito industrial a este propósito referidas pelo Governo português contemplam o dever geral de, no exercício da actividade industrial, velar nomeadamente pela segurança das pessoas e de prevenir os respectivos riscos. Isto não garante, no entanto, que só obtêm a autorização as empresas que tenham tomado todas as medidas adequadas de protecção da saúde.

44. Com efeito, as medidas de protecção previstas no direito industrial permitem igualmente às autoridades reagir às situações de perigo que surjam no decurso da gestão corrente de uma empresa, mas não dizem respeito ao processo de autorização a seguir para o início de exploração de uma empresa.

45. O estudo de risco e o estudo de impacte ambiental fazem parte do pedido de autorização; constituem, na verdade, uma base de apreciação da autorização, mas todavia não garantem, em si, necessariamente, o cumprimento das condições da autorização. Por último, tal também não implica que determinadas entidades devam ser ouvidas quanto à questão da saúde e que possam impor obrigações.

46. Por fim, quanto à Portaria n.º 961/98, é suficiente a constatação de que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado do parecer fundamentado [21]. A República Portuguesa não contestou que a Portaria n.º 961/98 só foi adoptada em 10 de Novembro de 1998, fora, portanto, do referido prazo, que expirou em 27 de Janeiro de 1998, pelo que, no caso em apreço, não cai no âmbito deste processo, como a Comissão acertadamente assinalou.

47. Nenhuma das disposições apresentadas pela República Portuguesa determina assim, como exigido pelo artigo 6.º, n.º 2, da Directiva 75/439 alterada, que a concessão da autorização a empresas que utilizam óleos usados como combustível depende obrigatoriamente de o requerente ter tomado todas as medidas adequadas de protecção da saúde.

48. Cumpre, em segundo lugar, analisar se as condições da autorização relativas à necessidade da respectiva utilização da melhor tecnologia possível cumpre as exigências da directiva.

49. As disposições que se referem ao pedido de autorização, como a relativa ao estudo de risco e — para empresas que regeneram óleos usados — a projectos de instalação, colocam por outro lado à disposição a informação efectivamente necessária à apreciação do pedido, mas não garantem, em si, que a utilização da «melhor tecnologia disponível» constitua, na realidade, uma condição da autorização.

50. Esta também não resulta do direito de o Instituto dos Resíduos emitir parecer sobre o pedido de autorização, tanto mais que o parecer não é vinculativo e que apenas se fala em geral numa disposição programática em «tecnologias mais limpas» e não na «melhor tecnologia disponível».

21 — V., nomeadamente, acórdão de 12 de Dezembro de 2000, Comissão/Portugal (C-435/99, Colect., p. I-11179, n.º 16).

51. O facto de, segundo o direito industrial geral, existir o dever de exercer a actividade industrial tendo em conta o grau de desenvolvimento tecnológico existente, também não garante, por último, que as empresas só obtenham uma autorização para a regeneração de óleos usados ou para a sua utilização como combustível quando utilizem a melhor tecnologia disponível que não ocasione custos excessivos.

52. O primeiro fundamento da Comissão deve, portanto, ser acolhido.

B — *Quanto ao segundo fundamento*

1. Argumentos das partes

53. A *Comissão* alega que a República Portuguesa, ao contrário do artigo 8.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 75/439 alterada, não determinou que os resíduos da combustão dos óleos usados devem ser eliminados, de acordo com o disposto no artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada, relativa aos resíduos, que substituiu o artigo 9.° da Directiva 78/319 a partir de 27 de Junho de 1995.

54. A remissão que o artigo 8.°, n.° 2, alínea a), faz para o artigo 9.° da Directiva 78/319 relativa aos resíduos tóxicos e perigosos deve ser entendida, sem necessidade de referência especial, como sendo feita, desde a sua revogação pela Directiva 91/689 relativa aos resíduos perigosos, para o artigo 9.° da Directiva 75/442 relativa aos resíduos, na redacção dada pela Directiva 91/156.

55. Nos termos do artigo 1.°, n.° 2, da Directiva 91/689, as disposições da Directiva 75/442 aplicam-se aos resíduos perigosos, sob reserva do disposto na Directiva 91/689. Visto que, todavia, a Directiva 91/689 não contém quaisquer disposições especiais que a tal se oponham, o artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada, nomeadamente, aplica-se também aos resíduos perigosos. Este último sujeita a autorização prévia das autoridades competentes a eliminação dos resíduos da combustão dos óleos usados e estabelece as condições da autorização.

56. Uma comparação do enunciado do artigo 9.° da Directiva 78/319 com o artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada revela que, no essencial, eles são semelhantes. Nestas circunstâncias, a Comissão podia, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [22], fazer referência,

22 — Acórdão de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália (C-365/97, Colect., p. I-7773).

pela primeira vez na petição, à Directiva 75/442 alterada.

57. Nenhuma das disposições evocadas pela República Portuguesa na fase pré-contenciosa correspondem a uma transposição do artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada, ou seja, à eliminação de resíduos da combustão dos óleos usados.

58. A Portaria n.° 961/98 constituiria, pelo contrário, uma transposição adequada, mas só entrou em vigor decorrido o prazo fixado no parecer fundamentado e não pôde, por isso, ser tida em consideração.

59. O *Governo português* contesta a admissibilidade desta censura da Comissão, uma vez que a transposição da Directiva 75/442 alterada não foi objecto do parecer fundamentado. Trata-se de uma «nova realidade» que viola o direito de defesa da República Portuguesa.

60. Ainda assim, o artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada foi integralmente transposto. Nos termos do Decreto-Lei n.° 88/91, é proibido qualquer depósito e descarga de óleos usados ou de resíduos resultantes do seu tratamento com efeitos nocivos para o solo, sendo que as operações de transporte, eliminação e valorização de óleos usados só podem ser realizadas mediante autorização do director-geral da Qualidade do Ambiente [23].

61. Além disso, desde 1997, as operações de armazenagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos estão, por força do Decreto-Lei n.° 239/97, sujeitas a autorização prévia [24], a qual, no que se refere aos resíduos da combustão dos óleos usados, tem de ser emitida pelo Ministro do Ambiente [25]. Nos termos da Portaria n.° 961/98 [26], os documentos que acompanham o requerimento de autorização devem conter, nomeadamente em sede de disposições técnicas, as relativas à instalação, às medidas de segurança a tomar, às instalações de carácter social e ao regime de laboração utilizado.

2. Apreciação

a) Quanto à admissibilidade da referência, pela primeira vez, ao artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada na petição

62. O Governo português alega que a Comissão, no que respeita à transposição

23 — Artigos 2.° e 4.°, n.° 2, do Decreto-Lei n.° 88/91.

24 — Artigo 8.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 239/97.

25 — *Ibidem*, artigo 9.°

26 — Artigo 10.° do Decreto-Lei n.° 239/97 e artigo 3.°, alínea c), conjugado com os anexos I e II da Portaria n.° 961/98.

do artigo 8.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 75/439 alterada, não podia, pela primeira vez na petição, em vez de remeter para o artigo 9.° da Directiva 78/319, remeter também para o artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada.

63. Em primeiro lugar, perante a complexa situação de remissão, deve-se esclarecer se o artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada substituiu efectivamente o artigo 9.° da Directiva 78/319.

64. Dos considerandos da Directiva 91/689 resulta que esta substituiu a Directiva 78/319, e isto desde a sua revogação em 27 de Junho de 1995 [27]. Na medida em que parece defensável, a remissão operada pelo artigo 8.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 75/439 alterada para a Directiva 78/319 deve passar a entender-se como uma remissão para a Directiva 91/689.

65. A Directiva 91/689, na medida em que não contém quaisquer regras especiais, torna extensivo, através da cláusula derrogatória do artigo 1.°, n.° 2, o alcance da Directiva 75/442 alterada aos resíduos perigosos.

66. Uma vez que a Directiva 91/689 não contém qualquer disposição a este propósito, o artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada, entre outros, é assim aplicável aos resíduos da combustão dos óleos usados.

67. O entendimento da Comissão de que a remissão do artigo 8.°, n.° 2, alínea a), deve ser entendido como passando a ser uma remissão para o artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada pode, portanto, ser aqui acolhido.

68. Resta, porém, analisar o alcance do objecto do litígio no parecer fundamentado e na petição.

69. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a notificação de incumprimento e o parecer fundamentado delimitam o objecto do litígio, que a partir de então já não pode ser alargado. Caso contrário, isso seria retirar ao Estado-Membro a possibilidade de apresentar as suas observações, garantia essencial querida pelo Tratado, o que constitui uma formalidade substancial da regularidade do

27 — Artigo 11.° da Directiva 91/689, na redacção dada pela Directiva 94/31.

processo que verifica um incumprimento de um Estado-Membro. Por conseguinte, o parecer fundamentado e a acção da Comissão devem ter por base as mesmas acusações já constantes da notificação de incumprimento [28].

70. No entanto, o Tribunal de Justiça declarou no acórdão proferido no processo C-365/97, no qual a Comissão se apoia no caso em apreço, que, «quando uma alteração do direito comunitário intervém no decurso do *processo pré-contencioso*, é admissível que a Comissão procure obter a declaração da existência do incumprimento das obrigações que têm a sua origem na versão inicial de uma directiva, seguidamente alterada ou revogada, e que foram *mantidas* pelas novas disposições» [29].

71. No caso em apreciação, a fase pré-contenciosa teve início, nos termos do artigo 226.° CE, com a notificação de incumprimento da Comissão de 4 de Julho de 1994. Durante a fase pré-contenciosa, o artigo 9.° da Directiva 78/319, para o qual o artigo 8.°, n.° 2, remete e ao qual a Comissão fez referência quer na notificação de incumprimento quer no parecer fundamentado, foi revogado e substituído pelo artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada.

72. No acórdão acima referido, tratava-se de uma directiva que sofrera uma alteração durante a fase pré-contenciosa, tendo algumas das suas disposições sido agravadas. O Tribunal de Justiça declarou, a este propósito, que censurar a não transposição da directiva de acordo com a versão (não referida no parecer fundamentado) alterada da mesma só é admissível na medida em que estejam em causa obrigações que já existiam na versão inicial da directiva referida no parecer fundamentado [30].

73. No presente caso, cumpre, todavia, indicar que a alteração ocorrida durante a fase pré-contenciosa não foi efectuada no próprio texto da Directiva 75/439 alterada, mas sim por meio de substituição da Directiva 78/319, para a qual aquela directiva remetia. No entanto, esta realidade, em princípio, por si só nada altera.

74. Cumpre, antes, analisar em que medida as obrigações aplicáveis, por força do artigo 8.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 75/439 alterada, à eliminação dos resíduos da combustão dos óleos usados e que, a partir de agora, resultam — nos termos da petição da Comissão — do artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada, já eram válidas em virtude do artigo 9.° da Directiva 78/319.

28 — V. acórdão de 29 de Setembro de 1998, Comissão/Alemanha (C-191/95, Colect., p. I-5449, n.° 55).

29 — Acórdão já referido na nota 22, n.° 36; sublinhado nosso.

30 — Acórdão já referido na nota 22, n.os 36 e 39.

75. O artigo 9.° da Directiva 78/319 contém um dever de autorização para as actividades empresariais e instalações pertinentes, bem como aspectos aos quais a autorização deverá, nomeadamente, fazer referência e um dever de controlo por parte dos Estados-Membros. A possibilidade de incluir, fixar ou prorrogar condições e obrigações na autorização está prevista no n.° 3 dessa disposição.

76. O artigo 9.°, n.° 1, da Directiva 75/442 alterada prevê que qualquer estabelecimento ou empresa que elimine os resíduos da combustão dos óleos usados deve obter uma autorização. Este número contém ainda uma enumeração (não taxativa) dos aspectos materiais da autorização. Nos termos do n.° 2 deste artigo, as autorizações podem vir acompanhadas de condições e obrigações, ser concedidas por um período determinado ou ser renovadas *ou*, «nomeadamente nos casos em que o método de eliminação previsto não seja aceitável do ponto de vista da protecção do ambiente, ser recusadas».

77. O artigo 9.°, n.^{os} 1 e 2, da Directiva 78/319 não prevêem, à semelhança do artigo 9.°, n.° 1, da Directiva 75/442 alterada, quaisquer condições da autorização, mas sim, a par do dever de autorização, alguns aspectos materiais prioritários, específicos da própria autorização. A possibilidade de recusa da autorização, caso não estejam reunidas as condições necessárias, não se pode, em princípio, extrair das disposições já referidas. Ao contrário do artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 78/319, o artigo 9.°, n.° 2, da Directiva 75/442 alterada prevê, complementarmente, a possibilidade de recusa das autorizações em determinadas condições («nomeadamente nos casos em que o método de eliminação previsto não seja aceitável do ponto de vista da protecção do ambiente»). Embora tanto o artigo 9.°, n.° 2, da Directiva 75/442 alterada como o artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 78/319 contenham, em princípio, uma discricionariedade (nos dois números em simultâneo: «As autorizações podem [...]»), de qualquer modo acompanhada, segundo o artigo 9.°, n.° 2, da Directiva 75/442 alterada, da possibilidade de os Estados-Membros concederem as autorizações por um determinado período, prorrogá-las ou renová-las, ou fazê-las acompanhar de condições e obrigações, deve ainda, no âmbito de uma transposição, prever-se *complementarmente* a possibilidade de recusa contida nesta disposição.

78. Uma vez que o dever de transposição relativo à possibilidade de recusa nos termos do artigo 9.°, n.° 2, da Directiva 75/442 alterada — que incumbe ao Estado-Membro — foi aí alargado em relação ao dever constante do artigo 9.°, n.° 3, da Directiva 78/319 referido no parecer fundamentado, não há aqui que analisar uma eventual violação a este respeito.

79. Na medida em que os deveres já existiam com base no artigo 9.° da Directiva 78/319 e foram acolhidos, a partir de 27 de Junho de 1995, pelo artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada, a petição não opera qualquer ampliação do objecto do litígio. O Governo português tinha, por isso, igualmente — mas também apenas — a possibilidade de se pronunciar sobre as acusações da Comissão relativas aos deveres, conforme resultantes do artigo 8.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 75/439 alterada, conjugado com o artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada. A não concordância da remissão na petição e no parecer fundamentado não justificam, assim, na medida em que os mesmos deveres já existiam com base no artigo 9.° da Directiva 78/319, e foram acolhidos no artigo 9.° da Directiva 75/442, neste domínio, a inadmissibilidade desta acusação; se os deveres não existissem por força do artigo 9.° da Directiva 78/319, a acusação não seria admissível.

b) Quanto à violação do artigo 8.°, n.° 2, alínea a)

80. Com base na admissibilidade parcial da acusação, apenas se pode continuar a proceder a uma análise na medida da limitação acima referida.

81. Do artigo 8.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 75/439 alterada, conjugado com o artigo 9.° da Directiva 78/319, e, a partir de 27 de Junho de 1995, conjugado com o artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada, decorre o dever de os Estados-Membros sujeitarem a eliminação de resíduos da combustão dos óleos usados a autorização prévia, a qual se estende, nomeadamente, aos tipos e quantidades dos resíduos, às prescrições técnicas, às medidas de segurança, ao local de eliminação e aos métodos de eliminação. Daqui resulta o dever de prever um processo de autorização adequado. Além disso, deve ser prevista a possibilidade de conceder a autorização, de a prorrogar ou renovar e de a fazer acompanhar de condições e obrigações. Os deveres daqui resultantes não devem, como acima referido, ser analisados no presente processo.

82. O Governo português afirma que cumpriu as suas obrigações através da adopção dos Decretos-Leis n.° 88/91 e n.° 239/97 e da Portaria n.° 961/98.

83. O Decreto-Lei n.° 88/91 não contém medidas de transposição adequadas, uma vez que o artigo 2.°, relativo aos resíduos da combustão dos óleos, não prevê qualquer processo de autorização para a eliminação de resíduos da combustão dos óleos usados, prevendo apenas uma proibição do depósito e descarga de óleos usados e

regulando os resíduos do seu tratamento, enquanto o artigo 4.° contém um verdadeiro processo de autorização, que, todavia, apenas abrange óleos usados e não os resíduos da sua combustão.

84. Os artigos 8.° e 9.° do Decreto-Lei n.° 239/97 apenas estipulam que a eliminação de resíduos da combustão dos óleos usados está sujeita, enquanto «resíduo», a autorização prévia do Ministro do Ambiente.

85. As regras detalhadas deste processo de autorização constam, segundo o Governo português, da Portaria n.° 961/98, que não deve, contudo, ser tida em conta no presente processo, por só ter sido adoptada após o decurso do prazo fixado no parecer fundamentado [31].

86. Dado que as disposições invocadas do Decreto-Lei n.° 239/97 apenas prevêem um dever de autorização, sem determinarem qualquer processo de autorização que garanta a respectiva análise do requerimento, tem de se concluir que as obrigações, aqui em apreciação, resultantes do artigo 8.°, n.° 2, alínea a), da Directiva 75/439 alterada, em conjugação com o artigo 9.° da Directiva 78/319 e, a partir de 27 de Junho de 1995, em conjugação com o artigo 9.° da Directiva 75/442 alterada, também não foram correctamente transpostas pelo Decreto-Lei n.° 239/97.

87. O segundo fundamento da Comissão deve, com o alcance restrito acima exposto, ser acolhido e julgado admissível, sendo, quanto ao restante, julgado inadmissível.

C — *Terceiro fundamento*

1. Argumentos das partes

88. A Comissão acusa a República Portuguesa de a legislação não prever o necessário controlo periódico das empresas que regeneram óleos usados ou que os utilizam como combustível, prevista no artigo 13.°, n.° 1, da Directiva 75/439 alterada, e de não ter tomado as medidas legalmente exigíveis de análise da evolução da situação no campo da tecnologia e/ou do ambiente, previstas no n.° 2, a fim de rever, se necessário, a autorização concedida. Na sua resposta ao parecer fundamentado, a República Portuguesa não contestou que, pelo menos, o regulamento anexo à Portaria n.° 240/92 não contém disposições correspondentes.

31 — V. *supra*, n.° 46.

Quanto ao controlo periódico

89. A *Comissão* defende que nenhuma das disposições invocadas pelo Governo português garante que o controlo exigido no artigo 13.°, n.° 1, seja sistematicamente efectuado de modo periódico. A Comissão salienta, em especial, que o simples facto de essas empresas poderem, segundo o Governo português, ser «em qualquer altura» objecto de controlo, não constitui uma garantia do mesmo.

90. No que respeita ao plano anual de acção, mencionado pelo Governo português, que visa inspeccionar regularmente as instalações de gestão de resíduos, a Comissão reconheceu na audiência que não se trata, efectivamente, de uma mera prática administrativa, tendo, porém, mantido as dúvidas quanto à transposição correcta do artigo 13.°, n.° 1.

91. O *Governo português* menciona, em primeiro lugar, disposições de vários decretos-leis que regulam simultaneamente o controlo da observância daqueles diplomas [32].

92. Além disso, é atribuição do Instituto dos Resíduos executar a política nacional no domínio dos resíduos e assegurar o cumprimento das normas e regulamentos técnicos. O Instituto dos Resíduos desenvolve acções intersectoriais em colaboração com várias entidades, entre outros, no domínio dos resíduos industriais [33].

93. O Governo português argumenta, em complemento, que existe a possibilidade de, em caso de emergência ou perigo grave, serem adoptadas medidas cautelares adequadas e aplicadas coimas e sanções acessórias [34].

94. Alega ainda que o direito industrial dá a possibilidade a terceiros de apresentarem uma reclamação [35], à qual se seguiriam os passos adequados, nomeadamente inspecções [36].

95. O Governo português expõe ainda que ao Gabinete de Inspecção e Auditoria do Ambiente compete realizar inspecções a instalações industriais e fontes poluidoras, nomeadamente, inspecções ordinárias segundo um plano anual submetido a aprovação ministerial e inspecções extraordinárias, de cujos resultados deve ser dado imediato conhecimento ao ministro da tutela [37].

32 — Artigo 5.° do Decreto-Lei n.° 88/91, artigo 12.° do Decreto-Lei n.° 109/91 e artigo 18.° do Decreto-Lei n.° 239/97.

33 — Artigo 2.°, n.° 1, e artigo 13.°, n.° 2, do Decreto-Lei n.° 236/97.

34 — Artigos 19.° a 21.° do Decreto-Lei n.° 239/97.

35 — Artigo 7.° do Decreto-Lei n.° 109/91, em conjugação com o artigo 8.° da Portaria n.° 961/98.

36 — Artigo 7.°, n.° 2, da Portaria n.° 961/98.

37 — Artigo 6.°, n.° 4, do Decreto-Lei n.° 189/93.

Quanto à obrigação de analisar a evolução da situação no campo da tecnologia e/ou do ambiente a fim de rever, se necessário, a autorização concedida a uma empresa

96. A *Comissão* salienta que o Governo português não pode confundir esta situação com a obrigação de se adaptar aos modelos impostos pelas (novas) disposições comunitárias no domínio do ambiente e da tecnologia.

97. O artigo 13.°, n.° 2, exige, antes de mais, que os Estados-Membros analisem permanentemente a evolução no domínio da técnica, para que, por exemplo, caso surjam no mercado instrumentos ou máquinas mais modernas, a autorização concedida a uma empresa seja alterada nesse sentido. De igual modo, as autoridades que analisam a evolução no campo do ambiente devem, em caso de agravamento da situação ambiental no local da empresa, alterar em consequência a autorização concedida a uma empresa. O simples recurso a medidas de fiscalização não garante a observância da obrigação de analisar a evolução da situação no campo da evolução da tecnologia e do ambiente.

98. No entender do *Governo português*, a adaptação permanente à evolução da situação no campo da tecnologia ocorre quando novos diplomas legais nacionais, como o Decreto-Lei n.° 239/97 sobre a exploração de resíduos, realizam, no essencial, uma transposição de disposições comunitárias no campo do progresso técnico e científico.

99. Além disso, ao proceder à alteração da sua legislação, o legislador português não se deve limitar à transposição de directivas. Em todo o caso, não se trata aqui de decisões da Administração, mas de decisões do legislador.

100. De resto, o Ministro da Saúde ou o Ministro do Ambiente podem, em caso de emergência ou perigo grave para a saúde pública ou o ambiente, adoptar medidas cautelares adequadas; além disso, o direito industrial prevê a possibilidade de fiscalização e as correspondentes medidas cautelares [38].

101. Por último, são previstas sanções em diversas disposições legais que podem ser aplicadas em caso de violação (destas disposições legais) [39].

38 — Artigo 19.° do Decreto-Lei n.° 239/97 e artigos 12.° e 13.° do Decreto-Lei n.° 109/91.

39 — Artigo 16.° do Decreto-Lei n.° 109/91, artigos 20.°, n.° 1, e 8.°, n.° 1, do Decreto-Lei n.° 239/97.

2. Apreciação

Quanto ao controlo periódico

102. Para atingir o objectivo de protecção do ambiente, deve ser também criado, nos termos dos considerandos da Directiva 75/439 alterada, a par do respectivo mecanismo de autorização, um sistema adequado de controlo (posterior) [40]. Nos mesmos termos, os Estados-Membros estão obrigados, por força do artigo 13.°, n.° 1, desta directiva, a assegurar um controlo periódico das empresas encarregadas, nos termos do artigo 6.°, da eliminação de óleos usados, no que se refere à observância das condições da autorização.

103. As disposições relativas às competências de fiscalização constantes de vários diplomas, invocadas pelo Governo português, não cumprem estes requisitos. Por um lado, não se estipula qualquer dever de controlo periódico, mas tão-só autorizações gerais de fiscalização, por outro, estas apenas dizem claramente respeito à observância das disposições dos vários diplomas legais e não especificamente à observância das condições de autorização referidas no artigo 13.°, n.° 1. As disposições sobre as atribuições do Instituto dos Resíduos são, pelas mesmas razões, insuficientes.

104. Uma fiscalização periódica — obrigatória — da observância das condições da autorização pode ainda muito menos ser completamente assegurada pela *possibilidade* de reclamação conferida pelo direito industrial, à qual se *pode* seguir uma inspecção de fiscalização. Embora o Governo português tenha, de resto, a este respeito invocado disposições da Portaria n.° 961/98, estas não podem por sua vez ser tidas em conta [41].

105. De igual modo, as medidas cautelares previstas em diferentes disposições e a possibilidade de sanções não asseguram a fiscalização periódica da observância das condições da autorização. Podem, quando muito, constituir uma reacção às consequências de um funcionamento irregular.

106. Por fim, no que respeita ao argumento de que o Gabinete de Inspecção e Auditoria do Ambiente realiza inspecções segundo um plano anual submetido a aprovação ministerial, do mesmo não resulta que

40 — V. os sétimo e oitavo considerandos.

41 — V. *supra*, n.° 46.

estejam previstas inspecções periódicas a empresas que eliminam óleos usados nem que estas inspecções controlem especificamente a observância das condições da autorização. De resto, embora o Governo português tenha remetido, relativamente à competência da Direcção-Geral do Ambiente, para o Decreto-Lei n.º 549/99, cumpre referir que o prazo fixado no parecer fundamentado expirou antes da entrada em vigor do decreto-lei [42].

107. Do exposto decorre que o artigo 13.º, n.º 1, da Directiva 75/439 alterada não foi correctamente transposto para o direito português.

Quanto à obrigação de analisar a evolução da situação no campo da tecnologia e/ou do ambiente a fim de rever, se necessário, a autorização concedida a uma empresa

108. O mecanismo de fiscalização regulado no artigo 13.º, n.º 1, da Directiva 75/439 alterada foi completado pelo n.º 2 desta disposição com um elemento dinâmico com o qual se deve garantir que a autorização que foi concedida se adapta à evolução da situação no campo da tecnologia e/ou do ambiente.

109. Cumpre, em primeiro lugar, rejeitar o argumento geral do Governo português de que a adaptação exigida já é garantida pela evolução posterior das disposições nacionais, nomeadamente quando estas transpõem disposições comunitárias. O dever comunitário de transposição existe, por um lado, independentemente do artigo 13.º, n.º 2, e, por outro, diz nesta disposição especialmente respeito a uma possibilidade de fiscalização contínua, na medida em que os desenvolvimentos correspondentes possam tornar necessárias adaptações individuais das autorizações, a efectuar pelas autoridades competentes.

110. Quanto às disposições nacionais ainda mencionadas pelo Governo português, estamos aqui perante, por um lado, uma autorização geral de fiscalização da observância das disposições industriais e, por outro, as disposições que prevêem a possibilidade de adoptar medidas cautelares em caso de emergência ou perigo (grave) para a saúde pública ou o ambiente. No entanto, estas disposições não regulam, de modo algum, as obrigações de controlo e — se necessário — de adaptação. A remissão para disposições sancionatórias especiais, prevista em vários diplomas, tão-pouco permite refutar a acusação de não transposição desta obrigação.

42 — O Decreto-Lei n.º 549/99 tem data de 14 de Dezembro de 1999, o prazo fixado no parecer fundamentado expirou, no entanto, em 27 de Janeiro de 1998; v., a este propósito, as declarações expendidas no n.º 46 e na nota 21.

111. Por esta razão, o terceiro fundamento da Comissão deve igualmente ser acolhido.

D — *Quarto fundamento*

1. Argumentos das partes

112. Na opinião da *Comissão*, ao não lhe comunicar informações relativas aos conhecimentos técnicos bem como às experiências e resultados adquiridos através da aplicação das disposições adoptadas por força da Directiva 75/439 alterada, a República Portuguesa violou o artigo 17.° desta directiva.

113. Quanto ao argumento do Governo português de não ter adquirido nenhuns conhecimentos técnicos, a Comissão afirma que o dever de comunicação também existe se o Estado-Membro entender que não dispõe de nenhuma informação relativa aos conhecimentos técnicos, visto que também esta é uma informação digna de ser comunicada. Caso contrário, a decisão sobre a necessidade da comunicação cairia na discricionariedade dos Estados-Membros, frustrando a *ratio* do artigo 17.° e retirando à Comissão a fiscalização da observância do dever de comunicação. Quanto à deficiente definição da periodicidade do dever de comunicação na directiva, a Comissão alega que a comunicação deve, de qualquer modo, ocorrer com intervalos regulares, devendo a duração destes intervalos ser adequada à natureza das informações exigidas.

114. À luz do que precede, desde a adopção, entre Fevereiro de 1991 e Abril de 1993, das disposições nacionais que, segundo a República Portuguesa, deviam ter transposto a Directiva 75/439 alterada, já decorreu, de qualquer forma, tempo suficiente para recolher e transmitir experiências e conhecimentos da aplicação destas disposições.

115. O primeiro relatório apresentado pelo Governo português enumera os diplomas nacionais que efectuam a transposição da referida directiva e descreve essa legislação nacional, mas não contém, porém, nenhuma das informações requeridas no artigo 17.° O mesmo se passou com o segundo relatório; no entanto, ainda que se pudesse qualificar cada elemento deste segundo relatório de informações, na acepção deste artigo, tais elementos só foram, no entanto, comunicados à Comissão após ter expirado o prazo fixado no parecer fundamentado.

116. O *Governo português* defende-se dizendo que não adquiriu nenhuns conhecimentos técnicos e que a periodicidade do

dever de comunicação não está definida na disposição em questão.

117. Indica ainda que foi notificado à Comissão o primeiro relatório, na acepção do artigo 18.° da Directiva 75/439 alterada, em 14 de Agosto de 1995. Um segundo relatório relativo ao período compreendido entre 1995 e 1997 foi enviado em anexo à contestação e comunicado à Comissão por ofício de 29 de Novembro de 1999.

2. Apreciação

118. A Comissão afirmou que o cumprimento de um dever de comunicação como o consagrado no artigo 17.° da Directiva 75/439 alterada não pode depender de o Estado-Membro se considerar detentor de conhecimentos que devem ser comunicados. Um Estado-Membro poderia então invocar não ter adquirido qualquer conhecimento, o que, na maioria dos casos, seria difícil de contestar, uma vez que se trata de uma apreciação subjectiva. Além disso, a Comissão não poderia efectivamente avaliar se um Estado-Membro ao não comunicar nenhuma informação está a violar o seu dever de comunicação ou apenas julga não ter adquirido nenhum conhecimento que mereça ser comunicado. Esta situação seria um entrave à função da Comissão de guardiã do direito comunitário e constituiria uma ameaça à eficácia do dever de comunicação.

119. Independentemente disso, a informação de que não existem novos conhecimentos técnicos relacionados com a eliminação de óleos usados pode também ser instrutiva, na acepção da directiva.

120. Nos termos do artigo 17.°, a par dos conhecimentos técnicos, devem ser também comunicadas experiências e resultados, parecendo pouco provável que, após um certo tempo, não existam conhecimentos técnicos nem experiências ou resultados derivados da aplicação das disposições adoptadas com base na directiva.

121. O argumento de que a directiva não prevê os intervalos de tempo entre as comunicações também não colhe. Entre a entrada em vigor da primeira disposição portuguesa de transposição da directiva, o Decreto-Lei n.° 88/91, de 23 de Fevereiro, e o decurso do prazo fixado no parecer fundamentado, já passaram quase sete anos, sem que tenha ocorrido uma comunicação nos termos do artigo 17.° Perante

isto, e sem que se tenha de entrar em detalhe na questão dos intervalos entre comunicações, não se pode evidentemente pôr em questão o incumprimento do dever de comunicação periódica da República Portuguesa.

122. O dever de comunicação do artigo 17.° também não foi cumprido através dos dois relatórios que foram enviados à Comissão respectivamente em 14 de Agosto de 1995 e em 29 de Novembro de 1999.

123. O relatório de 14 de Agosto de 1995 não pode ser materialmente considerado um relatório, na acepção do artigo 17.°, uma vez que, como a Comissão acertadamente argumentou, apenas contém uma descrição das disposições nacionais de transposição da Directiva 75/439 alterada, e não os conhecimentos técnicos, experiências e resultados, especificamente exigidos pelo artigo 17.° No que se refere ao relatório mais recente, também não pode ser tido em consideração, por só ter sido transmitido uma vez expirado o prazo fixado no parecer fundamentado.

124. Acresce que, segundo as próprias declarações do Governo português, devemos em ambos os casos estar perante relatórios elaborados ao abrigo do *artigo 18.°*[43] da Directiva 75/439 alterada. No entanto, a transposição do artigo 18.° não é objecto da presente acção por incumprimento, razão pela qual também não me debruçarei sobre a questão de saber em que medida as obrigações deste artigo foram cumpridas com os dois relatórios apresentados pelo Governo português.

125. O quarto fundamento deve, por isso, também ser acolhido.

V — Despesas

126. Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Portuguesa e tendo esta sido, no essencial, vencida nos seus argumentos, há que condená-la nas despesas.

43 — O artigo 18.° diz respeito aos relatórios sobre a situação da eliminação dos óleos usados, ao passo que o artigo 17.° se refere aos conhecimentos técnicos e às experiências e resultados decorrentes da aplicação das disposições de transposição.

VI — Conclusão

127. Pelo exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que decida do seguinte modo:

«1) Ao não adoptar as disposições mediante as quais a autoridade competente, antes da concessão da autorização às empresas que regenerem óleos usados ou que os utilizam como combustível, possa certificar-se de uma protecção adequada da saúde no âmbito da utilização de óleos usados como combustível e da utilização da melhor tecnologia disponível que não ocasione custos excessivos no âmbito das actividades de regeneração de óleos usados e de utilização de óleos usados como combustível;

— ao não estabelecer que a eliminação dos resíduos de combustão dos óleos usados carece de autorização que abrange, nomeadamente, os tipos e quantidades de resíduos, as prescrições técnicas, as precauções a tomar, o local de eliminação, os métodos de eliminação, a sua fixação, prorrogação ou renovação e que pode incluir condições e obrigações, como resulta do disposto no artigo 9.° da Directiva 78/319/CEE e, a partir de 27 de Junho de 1995, de acordo com o artigo 9.° da Directiva 75/442/CEE, o qual, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE e por força do disposto na Directiva 91/689/CEE, substituiu o artigo 9.° da Directiva 78/319;

— ao não providenciar um controlo periódico das empresas que regenerem óleos usados ou que utilizam os óleos usados como combustível nem a análise da evolução da situação no campo da tecnologia e/ou do ambiente com vista à revisão, se necessário, das autorizações concedidas a essas empresas;

— ao não comunicar à Comissão informações relativas aos conhecimentos técnicos bem como às experiências e resultados adquiridos através da aplicação das disposições adoptadas por força da Directiva 75/439/CEE, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 87/101/CEE,

a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força respectivamente do n.° 2 do artigo 6.°, da alínea a) do n.° 2 do artigo 8.°, do artigo 13.° e do artigo 17.° da Directiva 75/439/CEE, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 87/101/CEE, bem como por força dos artigos 10.°, primeiro parágrafo, e 249.°, terceiro parágrafo, do Tratado CE.

2) Julgar a acção improcedente quanto ao restante.

3) Condenar a República Portuguesa nas despesas.»