Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

14 de maio de 2020*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Resíduos — Diretiva 1999/31/CE — Aterros existentes — Período de manutenção do aterro após o encerramento — Prolongamento — Custos da deposição de resíduos em aterros — Princípio do poluidor-pagador — Aplicação da diretiva no tempo»

No processo C-15/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália), por Decisão de 18 de dezembro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de janeiro de 2019, no processo

A.m.a. — Azienda Municipale Ambiente SpA

contra

Consorzio Laziale Rifiuti — Co.La.Ri.,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: A. Arabadjiev (relator), presidente de secção, P. G. Xuereb e T. von Danwitz, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 27 de novembro de 2019,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da A.m.a. — Azienda Municipale Ambiente SpA, por L. Opilio, G. Pellegrino e P. Cavasola, avvocati,

– em representação do Consorzio Laziale Rifiuti — Co.La.Ri., por F. Tedeschini, avvocato,

– em representação da Comissão Europeia, por G. Gattinara e F. Thiran, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 16 de janeiro de 2020,

profere o presente

* Língua do processo: italiano.

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 10.º e 14.º da 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).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a A.m.a. — Azienda Municipale Ambiente SpA (a seguir «A.M.A.»), responsável pelo serviço de recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos em aterros do Município de Roma (Itália), ao Consorzio Laziale Rifiuti — Co.La.Ri., que explora o aterro de Malagrotta (Região do Lácio, Itália), a respeito do aumento dos custos ligados à obrigação de o Co.La.Ri. garantir a manutenção desse aterro durante um período de pelo menos 30 anos, em vez dos 10 anos inicialmente previstos, após o encerramento.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Os considerandos 25 e 29 da Diretiva 1999/31 referem:

«(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;

[…]

(29) 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».

4 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objetivo geral», dispõe no seu n.º 1:

«A fim de dar cumprimento às exigências da Diretiva 75/442/CEE [do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos (JO 1975, L 194, p. 39); EE 15 F1 p. 129], nomeadamente dos artigos 3.º e 4.º, o objetivo da presente diretiva é, com base em requisitos operacionais e técnicos estritos em matéria de resíduos e aterros, prever medidas, processos e orientações que evitem ou reduzam tanto quanto possível os efeitos negativos sobre o ambiente, em especial a poluição das águas de superfície, das águas subterrâneas, do solo e da atmosfera, sobre o ambiente global, incluindo o efeito de estufa, bem como quaisquer riscos para a saúde humana, resultantes da deposição de resíduos em aterros durante todo o ciclo de vida do aterro.»

5 O artigo 2.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Definições», prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

g) *Aterro*: uma instalação de eliminação para a deposição de resíduos acima ou abaixo da superfície natural (isto é, deposição subterrânea), […]

[…]

l) *Operador*: a pessoa singular ou coletiva responsável por um aterro, segundo a legislação interna do Estado-Membro onde o aterro está situado; esta pessoa pode mudar desde a fase de preparação até à fase de manutenção;

[…]

n) *Detentor*: o produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou coletiva que os tem na sua posse;

[…]»

6 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 1999/31, os Estados-Membros aplicarão a presente diretiva a todos os aterros que correspondam à definição da alínea g) do artigo 2.º

7 Nos termos do artigo 10.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «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. De acordo com os requisitos da Diretiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente [(JO 1990, L 158, p. 56)], os Estados-Membros garantirão a transparência na recolha e na utilização das informações necessárias relativas aos custos.»

8 O artigo 13.º da Diretiva 1999/31, sob a epígrafe «Processo de encerramento e de manutenção após encerramento», dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão medidas para que, eventualmente de acordo com a 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 Nos termos do artigo 14.º desta diretiva, sob a epígrafe «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 da data prevista no n.º 1 do artigo 18.º, o operador no 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 da data prevista no n.º 1 do artigo 18.º;

[…]»

10 O artigo 18.º da referida diretiva dispõe que os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva o mais tardar dois anos após a sua entrada em vigor. Do facto informarão imediatamente a Comissão Europeia. Em conformidade com o seu artigo 19.º, a diretiva entrou em vigor em 16 de julho de 1999.

Direito italiano

11 A Diretiva 1999/31 foi transposta para o direito italiano pelo Decreto Legislativo n.º 36 — Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (Decreto Legislativo n.º 36 que transpõe a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros), de 13 de janeiro de 2003 (suplemento ordinário do GURI n.º 59, de 12 de março de 2003). Os artigos 15.º e 17.º deste decreto, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Decreto Legislativo n.º 36/2003»), transpõem, respetivamente, os artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31.

12 Nos termos do artigo 15.º do Decreto Legislativo n.º 36/2003:

«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).»

13 O primeiro parágrafo do artigo 10.º desse decreto foi revogado pelo Decreto Legislativo n.º 59 — Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (Decreto Legislativo n.º 59, transposição integral da Diretiva 96/61/CE relativa à prevenção e controlo integrados da poluição), de 18 de fevereiro de 2005 (suplemento ordinário do GURI n.º 93, de 22 de abril de 2005).

14 O artigo 17.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 36/2003 dispõe:

«Os aterros já licenciados à data da entrada em vigor do presente decreto podem continuar a receber, até 31 de dezembro de 2006, os resíduos para os quais foram homologados».

15 O artigo 17.º, n.º 3, deste decreto legislativo fixa um prazo para a adaptação dos aterros existentes às novas exigências nos seguintes termos:

«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»

Litígio do processo principal e questões prejudiciais

16 A A.M.A., sociedade detida pelo Município de Roma (Itália), é concessionária da atividade de recolha, transporte, tratamento, reciclagem e eliminação de resíduos urbanos no território daquele Município.

17 Por contrato de 26 de janeiro de 1996, a A.M.A. atribuiu ao Co.La.Ri., até 31 de dezembro de 2005, a atividade de eliminação de resíduos sólidos urbanos por deposição no aterro de Malagrotta. Nos termos desse contrato, a A.M.A. é «detentora», na aceção do artigo 2.º, alínea n), da Diretiva 1999/31, enquanto o Co.La.Ri é «operador», na aceção do artigo 2.º, alínea l), dessa diretiva. Todos os resíduos do Município de Roma foram depositados no aterro de Malagrotta até ao seu encerramento.

18 Resulta dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça que, em conformidade com o artigo 10.º da Diretiva 1999/31, o período de manutenção do aterro de Malagrotta após o seu encerramento foi prorrogado para 30 anos, em vez dos 10 anos inicialmente previstos no referido contrato.

19 Por decisão arbitral, a A.M.A. foi condenada a pagar ao Co.La.Ri. o montante de 76 391 533,29 euros, pelos encargos decorrentes da obrigação de o Co.La.Ri assegurar a manutenção do aterro durante um período mínimo de 30 anos. A A.M.A. recorreu desta decisão para a Corte d'appello di Roma (Tribunal de Recurso de Roma, Itália). Este tribunal confirmou a referida decisão, considerando que as disposições da Diretiva 1999/31 eram aplicáveis a todos os aterros em atividade no momento da entrada em vigor do Decreto Legislativo n.º 36/2003. A A.M.A. interpôs recurso de cassação desta decisão da Corte d'appello di Roma (Tribunal de Recurso de Roma).

20 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à conformidade com o direito da União das conclusões da Corte d'appello di Roma (Tribunal de Recurso de Roma) no que toca à aplicação das disposições da Diretiva 1999/31, tais como as relativas aos custos de manutenção num aterro como o de Malagrotta. Segundo a A.M.A., o Decreto Legislativo n.º 36/2003 limita-se a prever, para os aterros existentes, um período transitório, provavelmente para a sua adaptação, mas não menciona os custos financeiros ligados à sua manutenção após o seu eventual encerramento.

21 A esse propósito, este tribunal interroga-se sobre a compatibilidade da obrigação, imposta ao detentor, de suportar os custos ligados à manutenção do aterro após o seu encerramento, contrariando o acordado entre o detentor e o explorador, que limitava a 10 anos, e não a 30 anos, o prazo da manutenção, incluindo os custos ligados aos resíduos depositados antes da entrada em vigor do Decreto Legislativo n.º 36/2003.

22 Nestas condições, a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«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 as referidas disposições [do direito da União], 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 [nº 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 [nº 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?»

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

23 O Co.La.Ri. contesta a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial.

24 Alega que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio são irrelevantes para a solução do litígio no processo principal e foram decididas pela declaração de improcedência do recurso. Com efeito, no entender do Co.La.Ri., a sua obrigação de suportar as despesas de manutenção do aterro de Malagrotta após o seu encerramento não foi contestada na Corte d'appello di Roma (Tribunal de Recurso de Roma) e adquiriu, portanto, força de caso julgado.

25 O Co.La.Ri. alega também que o órgão jurisdicional de reenvio não expõe os fundamentos de direito que justificam o reenvio ao Tribunal de Justiça e invoca a falta de real divergência interpretativa das disposições em causa no processo principal para efeitos da solução do litígio no processo principal.

26 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o artigo 267.º TFUE institui um processo de cooperação direta entre o Tribunal de Justiça e os tribunais dos Estados-Membros. No quadro desse processo, fundado numa nítida separação de funções entre os tribunais nacionais e o Tribunal de Justiça, a apreciação dos factos da causa é da competência do tribunal nacional, ao qual compete apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça, tendo o Tribunal de Justiça apenas competência para se pronunciar sobre a interpretação ou a validade de um diploma da União com base nos factos que lhe são indicados pelo órgão jurisdicional nacional (Acórdão de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o., C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 15 e jurisprudência aí referida).

27 Daqui se conclui que as questões submetidas por um órgão jurisdicional nacional relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência e o Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida se a interpretação solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (v., neste sentido, Acórdão de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o., C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 27 e jurisprudência aí referida).

28 No caso em apreço, a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) expõe, no seu pedido de decisão prejudicial, as razões que a levaram a solicitar ao Tribunal de Justiça uma interpretação dos artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31 e a definição das regras previstas por esta diretiva.

29 Interroga, especialmente, o Tribunal de Justiça, no âmbito de um litígio sobre as despesas de encerramento de um aterro e da sua manutenção após o seu encerramento, sobre o conteúdo e o âmbito das obrigações eventualmente decorrentes dessas disposições a cargo do Estado-Membro em causa, do operador do aterro e do detentor dos resíduos, bem como sobre a conformidade das medidas de transposição com essas disposições da Diretiva 1999/31, o que implica que o presente acórdão tem consequências concretas para a solução do litígio no processo principal.

30 Daqui resulta que o pedido de decisão prejudicial é admissível e, por conseguinte, que devem ser respondias as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

Quanto às questões prejudiciais

31 Com as suas questões, que importa examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31 devem ser interpretados no sentido de que se opõem à interpretação de uma disposição nacional segundo a qual um aterro em exploração à data da transposição dessa diretiva deve ficar sujeito às obrigações decorrentes da referida diretiva, designadamente a uma prorrogação do período de manutenção após o encerramento desse aterro, não havendo que distinguir consoante a data de depósito dos resíduos nem que prever medidas destinadas a limitar o impacto financeiro dessa prorrogação para o detentor dos resíduos.

32 Importa recordar, a titulo preliminar, que a Diretiva 1999/31 tem por objetivo geral, tal como resulta do seu artigo 1.º, com base em requisitos operacionais e técnicos estritos em matéria de resíduos e aterros, prever medidas, processos e orientações que evitem ou reduzam tanto quanto possível os efeitos negativos para o ambiente, em especial a poluição das águas de superfície, das águas

subterrâneas, do solo e da atmosfera, e para o ambiente global, incluindo o efeito de estufa, bem como quaisquer riscos para a saúde humana, resultantes da deposição de resíduos em aterros durante todo o ciclo de vida do aterro.

33 O artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva aplica-se a todos os aterros, definidos na alínea g) do artigo 2.º da referida diretiva, como instalação de eliminação para a deposição de resíduos acima ou abaixo da superfície natural.

34 Resulta, além disso, do considerando 25 da Diretiva 1999/31 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. Além disso, em virtude de uma leitura combinada do artigo 18.º, n.º 1, e do artigo 19.º dessa diretiva, os Estados-Membros porão em vigor as disposições nacionais necessárias para dar cumprimento a essa diretiva num prazo máximo de dois anos a contar de 16 de julho de 1999.

35 Assim, apenas os aterros já encerrados antes da data de transposição da Diretiva 1999/31 e, no máximo, até 16 de julho de 2001, não são afetados pelas obrigações decorrentes dessa diretiva em matéria de encerramento. Não é esse o caso do aterro de Malagrotta, que, como é pacífico entre as partes no processo principal, continuava em atividade nessa data.

36 A este respeito importa precisar que, por força do artigo 14.º da referida diretiva, os Estados-Membros deverão tomar medidas para que os aterros autorizados ou em exploração nessa data só possam continuar a sua atividade se todas as medidas indicadas nesse artigo forem aplicadas o mais rapidamente possível e, no máximo, até 16 de julho de 2009 (Acórdão de 25 de fevereiro de 2016, Comissão/Espanha, C-454/14, não publicado, EU:C:2016:117, n.º 35).

37 Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o referido artigo cria um regime transitório derrogatório para adequar esses aterros às novas exigências ambientais (v., nesse sentido, Acórdãos de 9 de abril de 2014, Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve e o., C-225/13, EU:C:2014:245, n.ºs 33 e 34, e de 25 de fevereiro de 2016, Comissão/Espanha, C-454/14, não publicado, EU:C:2016:117, n.º 36).

38 Além disso, o artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31 exige, por um lado, que a autoridade nacional competente decida definitivamente sobre a eventual continuação das operações nos termos de um plano de ordenamento e do disposto nessa diretiva e, por outro, que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para que se proceda, logo que possível, ao encerramento dos aterros que não tenham obtido uma licença para continuar as suas operações (Acórdão de 25 de fevereiro de 2016, Comissão/Espanha, C-454/14, não publicado, EU:C:2016:117, n.º 37).

39 O artigo 14.º, alínea c), da referida diretiva prevê, no essencial, que, com base no plano de ordenamento do local aprovado, a autoridade competente autoriza os trabalhos necessários e fixa um período de transição para a execução desse plano, especificando-se que todos os aterros existentes deverão preencher os requisitos da presente diretiva, com exceção dos requisitos do ponto 1 do anexo I, antes de 16 de julho de 2009 (Acórdão de 25 de fevereiro de 2016, Comissão/Espanha, C-454/14, não publicado, EU:C:2016:117, n.º 38).

40 Há que observar que o artigo 14.º da Diretiva 1999/31 não pode ser interpretado no sentido de que exclui os aterros existentes da aplicação de outras disposições dessa diretiva.

41 No tocante, concretamente, aos aterros autorizados ou em exploração à data da transposição da Diretiva 1999/31 e sujeitos a um processo de encerramento posterior, como o aterro de Malagrotta, importa considerar que devem cumprir as exigências do artigo 13.º dessa diretiva, relativa ao processo de encerramento e de manutenção após o encerramento.

42 As obrigações de manutenção do aterro após o seu encerramento, previstas pelo artigo 13.º, alínea c), da Diretiva 1999/31, são aplicáveis até ao fim do período transitório. O operador deve responsabilizar-se pela conservação, acompanhamento e controlo do aterro na fase de manutenção após o seu 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.

43 Esta disposição deve ser interpretada à luz do artigo 10.º dessa diretiva, que prevê, designadamente, que os Estados-Membros tomarão medidas para garantir que as despesas previstas de encerramento e manutenção após o encerramento do aterro durante um período de, pelo menos, 30 anos, serão cobertas pelo preço cobrado pelo operador para a eliminação de qualquer tipo de resíduos no aterro em questão.

44 O Tribunal de Justiça já declarou o efeito direto desse artigo, que impõe aos Estados-Membros, em termos inequívocos, uma obrigação de resultado precisa, que não está subordinada a nenhuma condição de aplicação da regra que enuncia. Com efeito, esta disposição exige que sejam tomadas medidas pelos Estados-Membros para garantir que o preço exigido para a eliminação dos resíduos por depósito em aterro seja fixado de modo que cubra a totalidade dos custos ligados à criação e à exploração do aterro. O Tribunal de Justiça especificou que esta disposição não impõe aos Estados-Membros nenhum método preciso no que se refere ao financiamento dos custos dos aterros (Acórdão de 24 de maio de 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, n.os 34 e 35).

45 Daí resulta, em primeiro lugar, que, nos termos dos artigos 10.º, 13.º e 14.º da Diretiva 1999/31, o operador de um aterro em exploração à data da transposição dessa diretiva deve ser obrigado a garantir durante, pelo menos 30 anos, a manutenção do aterro após o seu encerramento.

46 No caso em apreço, resulta dos elementos dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça que a obrigação de o Co.La.Ri gerir o aterro de Malagrotta resulta, por último, do plano de ordenamento aprovado pela autoridade competente, em cumprimento do disposto no artigo 14.º da Diretiva 1999/31 e do artigo 17.º do Decreto Legislativo n.º 36/2003. Em consequência desse plano, o Co.La.Ri ficou sujeito a todas as obrigações de manutenção após o encerramento do aterro de Malagrotta durante o período mínimo estabelecido pela diretiva, concretamente 30 anos, em vez dos 10 anos inicialmente previstos.

47 Em segundo lugar, quanto à questão de saber se, no que respeita à aplicação dessas obrigações, se deve fazer uma distinção em função da data de chegada dos resíduos, tem de se constatar que a Diretiva 1999/31 não prevê a aplicação diferenciada das referidas obrigações, consoante os resíduos tenham sido recebidos e depositados antes ou depois do fim do prazo de transposição dessa diretiva nem consoante o lugar do depósito desses resíduos no aterro. Assim, como resulta do teor do artigo 10.º dessa diretiva, a obrigação de manutenção de um aterro após o seu encerramento durante um período de, pelo menos, 30 anos diz respeito, de modo geral, à eliminação de todo o tipo de resíduos nesse aterro.

48 Portanto, não se pode admitir, à luz do objetivo da Diretiva 1999/31, que a obrigação de manutenção de um aterro após o seu encerramento se aplique, por um lado, aos resíduos que foram depositados antes do fim do prazo de transposição, por um período de 10 anos e, por outro, aos resíduos que foram depositados depois do fim daquele prazo, por um período de 30 anos.

49 Assim, deve considerar-se que a obrigação de assegurar a manutenção do aterro após o seu encerramento durante um período de, pelo menos, 30 anos, conforme previsto no artigo 10.º da Diretiva 1999/31, é aplicável independentemente da data em que os resíduos foram depositados no aterro. Esta obrigação refere-se, assim, em princípio, a todo o aterro em causa.

50 Em terceiro lugar, no que diz respeito às consequências financeiras decorrentes da fixação ou da extensão do período de manutenção do aterro de, pelo menos, 30 anos após o encerramento, importa salientar que o artigo 10.º da Diretiva 1999/31 exige, tal como resulta também do seu considerando 29,

que sejam tomadas medidas pelos Estados-Membros para garantir que o preço exigido para a eliminação dos resíduos por depósito em aterro seja fixado de modo que cubra a totalidade dos custos ligados à criação e à exploração do aterro (Acórdãos de 25 de fevereiro de 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, n.º 35, e de 24 de maio de 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, n.º 34). Tal como realçou a advogada-geral no n.º 56 das suas conclusões, esses custos incluem os custos estimados do encerramento do aterro e da sua manutenção após o encerramento durante um período de, pelo menos, 30 anos.

51 Esta exigência é uma expressão do princípio do poluidor-pagador, o qual implica, como o Tribunal de Justiça já declarou no âmbito da Diretiva 75/442 e da 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), que o custo da eliminação dos resíduos seja suportado pelos seus detentores. A aplicação desse princípio inscreve-se no objetivo da Diretiva 1999/31, que, segundo o seu artigo 1.º, n.º 1, tem por fim dar cumprimento às exigências da Diretiva 75/442, nomeadamente do seu artigo 3.º, o qual impõe aos Estados-Membros, além do mais, que tomem medidas adequadas para promover a prevenção ou a redução da produção dos resíduos (Acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, n.º 36 e jurisprudência aí referida).

52 Por outro lado, o Tribunal de Justiça observou que, no atual estádio do direito da União, não existe nenhuma regulamentação que tenha como base o artigo 192.º TFUE e que imponha aos Estados-Membros algum método preciso no que se refere ao financiamento dos custos de instalação e de exploração dos aterros, esse financiamento pode, por opção do Estado-Membro em causa, ser indiferentemente garantido por meio de um imposto ou de uma taxa, ou por qualquer outro modo (v., por analogia, Acórdãos de 16 de julho de 2009, Futura Immobiliare e o., C-254/08, EU:C:2009:479, n.º 48, e de 25 de fevereiro de 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, n.º 33).

53 Assim, quaisquer que sejam as normas nacionais que regulem os aterros, tais normas devem garantir que a totalidade dos custos de exploração desses aterros seja efetivamente suportada pelos detentores que neles depositam os resíduos com vista à sua eliminação. Com efeito, fazer pesar esses encargos sobre o operador levaria a imputar ao referido operador custos relacionados com a eliminação de resíduos que ele não gerou e cuja eliminação se limita a garantir no quadro das suas atividades de prestador de serviços (v., nesse sentido, Acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, n.ºs 37 e 38).

54 Tal interpretação é conforme à obrigação de prevenir ou de reduzir tanto quanto possível os efeitos negativos sobre o ambiente, tal como decorre do princípio do poluidor-pagador. Assim, como realçou a advogada-geral no n.º 62 das suas conclusões, embora a Diretiva 1999/31/CE não refira expressamente este princípio no contexto do artigo 10.º, trata-se, no entanto, nos termos do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, 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.

55 Em consequência, embora o Estado-Membro em causa deva, ao abrigo do artigo 10.º da Diretiva 1999/31, ter tomado as medidas para assegurar que o preço pedido para a eliminação dos resíduos depositados no aterro seja fixado de modo que cubra, designadamente, a totalidade dos custos ligados ao encerramento da instalação de um aterro e à sua manutenção após esse encerramento, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apurar, este artigo não pode ser interpretado no sentido de que impõe a esse Estado-Membro tomar as medidas com vista a limitar o impacto financeiro para o detentor dos resíduos de uma eventual prorrogação do período de manutenção do aterro em causa.

56 No que toca ao argumento segundo o qual os princípios da segurança jurídica e da não retroatividade da lei seriam violados em razão da prorrogação do período de manutenção dos aterros sem consideração da data do depósito dos resíduos e sem limitação do impacto financeiro para o detentor dos resíduos, resulta, certamente, de jurisprudência constante que, a fim de garantir o respeito dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, as normas de direito substantivo

da União devem ser interpretadas no sentido de que apenas se aplicam a situações adquiridas 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 (Acórdão de 14 de março de 2019, Textilis, C-21/18, EU:C:2019:199, n.º 30 e jurisprudência aí referida).

57 Importa, contudo, recordar que uma norma jurídica nova é aplicável a partir da entrada em vigor do ato que a instaura e que, embora esta não seja aplicável às situações jurídicas criadas e definitivamente adquiridas antes dessa entrada em vigor, é aplicável imediatamente aos efeitos futuros de uma situação constituída ao abrigo da lei anterior e às situações jurídicas novas. Só assim não será, e com ressalva do princípio da não retroatividade dos atos jurídicos, se a norma nova for acompanhada de disposições especiais que determinam especialmente as suas regras de aplicação no tempo (v., nesse sentido, Acórdão de 26 de março de 2015, Comissão/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, n.º 32 e jurisprudência aí referida).

58 Ora, como salientado nos n.os 34 e 35 do presente acórdão, a determinação da duração do período de manutenção de um aterro por, pelo menos, 30 anos após o seu encerramento, prevista no artigo 10.º da Diretiva 1999/31, não visa os aterros encerrados antes da data de transposição desta diretiva. Por conseguinte, não se refere às situações jurídicas constituídas e definitivamente adquiridas anteriormente a essa data e, portanto, não comporta efeito retroativo. Ao invés, constitui, quer para o operador desse aterro quer para o detentor dos resíduos aí depositados, um caso de aplicação de uma norma nova aos efeitos futuros de uma situação constituída ao abrigo da norma anterior.

59 No caso em apreço, o aterro de Malagrotta estava em exploração na data da transposição da referida diretiva e o seu encerramento verificou-se na vigência desta.

60 Importa acrescentar que os custos previstos da manutenção de um aterro após o seu encerramento, nos termos do artigo 10.º da Diretiva 1999/31, devem estar efetivamente ligados às consequências que os resíduos depositados num dado aterro podem ter para o ambiente. A este respeito deve ser feita uma avaliação de todos os elementos relevantes referentes à quantidade e à tipologia dos resíduos presentes no aterro e que podem surgir durante o período de manutenção após o encerramento.

61 No sentido de definir os custos de manutenção de um aterro após o seu encerramento a um nível que permita responder de modo efetivo e proporcional ao objetivo visado no artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 1999/31, concretamente limitar o risco que um aterro pode representar para o ambiente, uma tal avaliação deve também ter em conta os custos já suportados pelo detentor e os custos estimados para os serviços que serão prestados pelo operador.

62 No caso em apreço, o montante que o Co.La.Ri tem o direito de reclamar à A.M.A deve ser determinado tendo em conta os elementos evocados nos anteriores n.os 60 e 61 e, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 1999/31, apresentados no plano de ordenamento da instalação sujeita à autoridade competente. Além disso, o nível desse montante deve ser fixado de modo que cubra exclusivamente o aumento dos custos de manutenção ligados à prorrogação por 20 anos do período de manutenção após o encerramento desse aterro, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apurar.

63 Atentas as considerações anteriores, há que responder às questões submetidas que os artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem à interpretação de uma disposição nacional segundo a qual um aterro em exploração à data da transposição dessa diretiva deve ficar sujeito às obrigações decorrentes da referida diretiva, designadamente a uma prorrogação do período de manutenção após o encerramento desse aterro, não havendo que distinguir consoante a data de depósito dos resíduos nem que prever medidas destinadas a limitar o impacto financeiro dessa prorrogação para o detentor dos resíduos.

Quanto às despesas

64 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

Os artigos 10.º e 14.º da Diretiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem à interpretação de uma disposição nacional segundo a qual um aterro em exploração à data da transposição dessa diretiva deve ficar sujeito às obrigações decorrentes da referida diretiva, designadamente a uma prorrogação do período de manutenção após o encerramento desse aterro, não havendo que distinguir consoante a data de depósito dos resíduos nem que prever medidas destinadas a limitar o impacto financeiro dessa prorrogação para o detentor dos resíduos.

Assinaturas