CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 17 de Setembro de 2009 [1]

1. O direito comunitário derivado relativo à eliminação de resíduos através do seu depósito em aterros [2] baseia-se no princípio do «poluidor-pagador». O preço cobrado pela eliminação de resíduos num aterro visa cobrir os custos totais (tanto a curto como a longo prazo) das operações de eliminação de resíduos. O presente processo apresenta ao Tribunal de Justiça o enigma de uma legislação nacional que alegadamente transpõe a directiva sobre os aterros, mas que contém lacunas que implicam que um operador de eliminação de resíduos obrigado a pagar uma taxa calculada em função da quantidade de resíduos depositados incorre em sanções pelo atraso no pagamento da taxa, sem poder, aparentemente, agir contra as autoridades municipais cujos resíduos elimina (os «poluidores»), que deixaram reiteradamente de lhe reembolsar a taxa e que são, portanto, pelo menos em parte, responsáveis pelas sanções em que o operador incorre pelo atraso no pagamento.

2. No presente pedido de decisão prejudicial, a Commissione Tributaria Provinciale di Roma pretende obter orientações quanto à questão de saber se certas disposições da legislação italiana são compatíveis com os artigos 12.º, 14.º, 43.º e 46.º CE, com a directiva sobre os aterros e com a Directiva 2000/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais [3] .

Direito comunitário

Disposições do Tratado

3. O artigo 12.º CE proíbe toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade no âmbito de aplicação do Tratado, e sem prejuízo das disposições especiais nele contidas.

1 — Língua original: inglês.

2 — Directiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de Abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (**J** *O L 182, p. 1) (a seguir «Directiva 1999/31» ou «directiva sobre os aterros»).*

3 — JO L 200, p. 35 (a seguir «Directiva 2000/35» ou «directiva sobre os atrasos de pagamento»).

4. O artigo 14.º CE dispõe, nomeadamente, que a Comunidade adoptará as medidas destinadas a estabelecer progressivamente o mercado interno.

5. O artigo 43.º CE proíbe as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro.

6. O artigo 46.º CE concede aos Estados-Membros, em derrogação do artigo 43.º, o direito de aplicar disposições legislativas, regulamentares e administrativas, que prevejam um regime especial para os estrangeiros e sejam justificadas por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

Directiva sobre os aterros

7. A Directiva 1999/31 integra-se na «estratégia de resíduos» da Comunidade prevista pela Directiva 75/442/CEE do Conselho [4]. Estabelece medidas, procedimentos e orientações destinados a evitar, ou a reduzir tanto quanto possível, os efeitos negativos sobre o ambiente resultantes do depósito de resíduos em aterros [5].

8. O quinto considerando indica que «de acordo com o princípio do poluidor-pagador, importa nomeadamente que sejam tidos em conta os eventuais danos produzidos no ambiente pelos aterros». O sexto considerando acrescenta que «tal como qualquer outro tipo de tratamento de resíduos, a deposição em aterro deve ser controlada e gerida de forma adequada, a fim de evitar ou reduzir os potenciais efeitos negativos sobre o ambiente e os riscos para a saúde humana».

9. O nono considerando indica que «os Estados-Membros deverão poder aplicar os princípios da proximidade e da auto-suficiência para procederem à eliminação dos seus resíduos tanto a nível comunitário como nacional, nos termos da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos; que importa prosseguir e precisar os objectivos dessa directiva, estabelecendo uma rede integrada e adequada de instalações de eliminação com

4 — Directiva de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), na redacção que lhe foi dada, pela última vez (antes da adopção da Directiva 1999/31) pela Decisão da Comissão 96/350/CE (JO L 135, p. 32).

5 — Esta directiva parece ter sido transposta para o direito nacional através do Decreto Legislativo N.º 36, de 13 de Janeiro de 2003 (Suplemento ordinário do GURI N.º 59 de 12 de Março de 2003). Este diploma não remete para a lei n.º 549/95 (v. nota 8 infra) e não é referido pelo órgão jurisdicional no seu despacho de reenvio. Consequentemente, mantém-se incerto o nexo entre ambos os diplomas, a) em termos de direito nacional e b) como método de execução da directiva.

base num elevado nível de protecção do ambiente».

10. O vigésimo nono considerando indica que o preço cobrado pela eliminação de resíduos por deposição em aterro deve cobrir todos os custos ligados à criação e exploração do aterro.

11. O artigo 10.º dispõe seguidamente, na parte relevante para o caso em apreço, que:

«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. […]»

Directiva sobre os atrasos de pagamento

12. A Directiva 2000/35 visa reduzir os atrasos de pagamento nas transacções comerciais [6]. O sétimo considerando recorda os pesados encargos administrativos e financeiros que recaem sobre as empresas, particularmente as de pequena e média dimensão, em resultado de prazos de pagamento excessivamente longos e de atrasos de pagamento, e que estes problemas são uma das principais causas de insolvência. O décimo sexto considerando indica que a maioria dos Estados-Membros tornaram os atrasos de pagamento financeiramente atraentes para os devedores, devido às baixas taxas de juro que aplicáveis aos atrasos de pagamento e/ou à lentidão dos processos de indemnização. Refere que é «necessária uma mudança decisiva, que inclua a compensação aos credores pelos custos incorridos, de modo a inverter esta tendência e garantir que as consequências dos atrasos de pagamento desincentivem os atrasos de pagamento».

13. O artigo 1.º dispõe que «[a] presente directiva [se] aplica […] a todos os pagamentos efectuados como remuneração de transacções comerciais».

14. O artigo 2.º, n.º 1, define «[t]ransacção comercial» como qualquer transacção entre empresas ou entre empresas e entidades

6 — Esta directiva foi transposta para o direito nacional através do Decreto Legislativo n.º 231 de 9 de Outubro de 2002 (GURI n.º 249 de 23 de Outubro de 2002).

públicas que dê origem ao fornecimento de mercadorias ou à prestação de serviços contra uma remuneração; «[e]ntidade pública», como «qualquer autoridade ou entidade contratante definida nas directivas relativas aos concursos públicos [...]» e «[e]mpresa» como «qualquer organização que desenvolva uma actividade económica ou profissional autónoma, mesmo que exercida por uma pessoa singular». O artigo 2.º, n.º 2, define «[a]traso de pagamento» como «o incumprimento das cláusulas contratuais ou das disposições legais relativas ao prazo de pagamento».

15. O artigo 3.º dispõe que os Estados-Membros assegurarão o pagamento de juros em caso de atraso de pagamento e define tanto o momento em que tais montantes se vencem como a taxa de juro dissuasiva aplicável em caso de atraso de pagamento.

Disposições nacionais

16. A Itália adoptou a Lei n.º 549 de 28 de Dezembro de 1995 [7] para regular a eliminação de resíduos em aterros. O artigo 3.º contém várias disposições específicas a este respeito.

17. Os n.os 24 e 25 estabelecem uma taxa especial sobre a eliminação de resíduos sólidos em aterros, para promover uma redução da quantidade de resíduos produzidos e a recuperação de matérias-primas e de energia a partir de tais resíduos. Nos termos do n.º 26, a taxa é cobrada ao operador do aterro, mas deve ser repercutida sobre o fornecedor dos resíduos [8]. A base de cálculo, nos termos do n.º 28, é a quantidade de resíduos depositados.

18. Nos termos do n.º 27, a taxa é devida às regiões e, em conformidade com o n.º 30, deve ser paga trimestralmente, no prazo de um mês a contar do fim de cada trimestre, relativamente aos resíduos depositados durante esse trimestre.

19. O n.º 31 dispõe que, em caso de não pagamento, de atraso de pagamento ou de pagamento parcial, será aplicada uma sanção pecuniária que pode ir do dobro ao quádruplo do montante em questão [9].

7 — Suplemento ordinário do GURI n.º 302 de 29 de Dezembro de 1995 (a seguir «Lei n.º 549/95»).

8 — As autoridades municipais não produzem, normalmente, a maior parte dos resíduos que «fornecem». *Recolhem, antes, os resíduos de residências e empresas dos seus municípios*. Cada uma destas residências e empresas paga, por sua vez, às autoridades municipais, através dos impostos, a parte da taxa atribuível aos seus resíduos. Na audiência, o Governo italiano indicou que tais impostos eram cobrados independentemente de a taxa ser reembolsada ao operador do aterro.

9 — O órgão jurisdicional de reenvio indica que a matéria das sanções é agora regida pelo Decreto Legislativo n.º 471 de 18 de Dezembro de 1997 (Suplemento ordinário do GURI n.º 5 de 8 de Janeiro de 1998).

Matéria de facto e questões prejudiciais

20. A Pontina Ambiente Srl (a seguir «Pontina Ambiente») é uma operadora de um aterro cujos direitos e obrigações são regidos pela Lei n.º 549/95.

21. Nos termos da Lei n.º 549/95, a Regione Lazio indicou devidamente o aterro a ser utilizado por cada autoridade municipal e fixou o preço do serviço prestado pelo operador do aterro. Nesse âmbito, a Regione Lazio celebrou um acordo com a Pontina Ambiente relativo ao armazenamento e processamento de resíduos provenientes de certas autoridades municipais. A Pontina Ambiente ficou obrigada a pagar a taxa à Regione Lazio no prazo de um mês, a contar do fim do trimestre em que os resíduos a ela respeitantes tenham sido depositados. O incumprimento destes prazos resultou numa sanção pecuniária para a Pontina Ambiente.

22. A taxa era, porém, devida antes de a Pontina Ambiente receber o pagamento das autoridades municipais. A partir dos elementos de facto adicionais que surgiram na audiência parece ser ponto assente, em primeiro lugar, que as autoridades municipais não saldam as suas dívidas dentro dos prazos normais para as transacções comerciais. Pelo contrário, dado que as condições de pagamento habituais das autoridades municipais são de 120 dias, existe um risco significativo de um operador de um aterro não ter ainda sido reembolsado de uma parcela trimestral da taxa no momento em que deve pagar a parcela seguinte. Em segundo lugar, várias autoridades municipais estão neste momento em regime de administração de insolvência. Nos termos da legislação nacional, os operadores tais como a Pontina Ambiente não são credores preferenciais. Por fim, os operadores de aterros não podem insistir numa antecipação a pagar pelas autoridades municipais insolventes como condição prévia para o tratamento dos resíduos. Nos termos da legislação italiana sobre a saúde pública, também não podem recusar o tratamento dos resíduos que lhes sejam entregues.

23. No litígio pendente perante o órgão jurisdicional de reenvio, a Pontina Ambiente pediu a anulação de duas liquidações das taxas em dívida, acompanhadas de sanções pelo atraso no pagamento. Nessa sede, impugnou o artigo 3.º, n.ºs 26 e 31, da Lei n.º 549/95, na medida em que estas disposições tornam os operadores dos aterros responsáveis pelo pagamento da taxa e penalizam os mesmos pelos atrasos nos pagamentos à região, sem preverem a aplicação de sanções às autoridades municipais que originaram o atraso de tais pagamentos. Em especial, o pagamento da taxa por parte dos operadores dos aterros não está sujeito à condição de os mesmos receberem das autoridades municipais o pagamento pelos serviços prestados.

24. O órgão jurisdicional nacional reenviou a questão para o Tribunal de Justiça. Pretende saber se as disposições nacionais são compatíveis com os artigos 12.º, 14.º, 43.º e 46.º CE e com as directivas sobre os aterros e sobre os atrasos de pagamento, e pretende obter orientações do Tribunal de Justiça a este respeito.

25. Foram apresentadas observações escritas pela Pontina Ambiente e também pelo Governo italiano e pela Comissão (tendo ambos estado presentes na audiência de 4 de Junho de 2009).

Observações preliminares

Admissibilidade

26. Na audiência, o Governo italiano suscitou implicitamente a questão de saber se o artigo 3.º, n.º 31, da Lei n.º 549/95 era aplicável à situação do processo principal. Embora tenha concordado que a descrição da situação jurídica apresentada no despacho de reenvio era exacta, o Governo italiano alegou que a sanção pecuniária devida em caso de não pagamento da taxa era de 30% da taxa (e não, como se indica no artigo 3.º, n.º 31, da Lei n.º 549/95, entre o dobro e o quádruplo do montante devido a título de taxa). Os montantes indicados nos autos como sanções pecuniárias parecem confirmar esta tese [10].

27. Para permitir ao Tribunal de Justiça fornecer uma interpretação do direito comunitário que seja útil, o órgão jurisdicional de reenvio deve resolver os problemas que sejam estritamente de direito nacional [11]. Posto isto, o facto de a sanção ser prevista no artigo 3.º, n.º 31, da Lei n.º 549/95 ou em qualquer outra disposição legal nacional não altera a questão submetida ao órgão jurisdicional nacional.

Objecto do pedido de decisão prejudicial

28. No seu pedido de decisão prejudicial o órgão jurisdicional de reenvio não formulou uma questão específica. Pelo contrário, limitou-se a indicar que tem dúvidas quanto à questão de saber se o direito nacional é compatível com determinadas disposições de direito comunitário.

10 — Os montantes em questão não podem ser considerados insignificantes. As duas liquidações impugnadas impuseram sanções de, respectivamente, 26 588,21 EUR e 11 901,79 EUR.

11 — Acórdão de 8 de Maio de 2003, Gantner Electronic (C-111/01, Colect., p. I-4207, n.º 37 e jurisprudência aí referida).

29. A Comissão observa, com razão, que, quando um despacho de reenvio não indica com precisão a questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional, o Tribunal de Justiça pode reformular a questão [12]. Embora uma reformulação provisória tenha sido apresentada na comunicação publicada no Jornal Oficial [13], parece-me que é necessária uma nova redacção. Em especial, há que considerar sumariamente dois aspectos.

30. Em primeiro lugar, o despacho de reenvio parece pedir ao Tribunal de Justiça que decida da compatibilidade da legislação nacional com as obrigações da Itália à luz do direito comunitário. Porém, segundo jurisprudência assente, a competência do Tribunal de Justiça nos termos do artigo 234.º CE é limitada à decisão sobre a interpretação (e, quando tal seja relevante, sobre a validade) de disposições de direito comunitário [14]. No exercício desta competência, o Tribunal de Justiça pode, todavia, proferir uma decisão que permita ao órgão jurisdicional nacional apreciar subsequentemente a compatibilidade do direito nacional com o direito comunitário.

31. Em segundo lugar, o artigo 3.º da directiva sobre os atrasos de pagamento (referida pelo órgão jurisdicional de reenvio no seu despacho) dispõe que os Estados-Membros «assegurarão» o pagamento de juros nos casos de atraso de pagamento abrangidos pela directiva. Levanta-se, então, a questão de saber se o sistema estabelecido (nomeadamente) pelo artigo 3.º, n.os 26 e 31, da Lei n.º 549/95 é contrário àquela disposição de direito comunitário.

32. Considero, portanto, que as questões implicitamente contidas no despacho de reenvio são as seguintes:

«1. Os artigos 12.º, 14.º, 43.º e 46.º CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições nacionais tais como o artigo 3.º, n.os 26 e 31, da Lei n.º 549 de 28 de Dezembro de 1995, que institui uma taxa especial sobre o depósito de resíduos em aterros e estabelece o prazo dentro do qual a taxa deve ser cobrada, sem exigir, porém, o seu reembolso dentro de um prazo razoável, nem prever qualquer mecanismo efectivo para tal reembolso?

2. O artigo 10.º da directiva sobre os aterros deve ser interpretado no sentido de que se opõe a disposições nacionais tais como o artigo 3.º, n.os 26 e 31, da Lei n.º 549 de 28 de Dezembro de 1995?

12 — Acórdão de 16 de Julho de 2009, Futura Immobiliaire e o. (C-254/08, Colect., p. I-6995, n.º 28 e jurisprudência aí referida). Incluem-se aqui casos em que o pedido de decisão prejudicial não contém explicitamente uma questão específica: acórdão de 18 de Novembro de 1999, Teckal (C-107/98, Colect., p. I-8121, n.º 34).

13 — JO 2008 C 183, p. 12.

14 — Acórdão de 19 de Fevereiro de 2009, Schwarz (C-321/07, Colect., p. I-1113, n.º 48).

3. Um operador de um aterro pode recuperar, junto do fornecedor dos resíduos, uma sanção pecuniária aplicada pelo atraso no pagamento de tal taxa?

4. O reembolso de tal taxa é abrangido pelos artigos 1.º e 2.º da directiva sobre os atrasos de pagamento, de modo a que o artigo 3.º exija aos Estados-Membros que assegurem a possibilidade de cobrança de juros, a uma taxa dissuasiva, em caso de atraso no pagamento de tal taxa?»

33. Por detrás das questões individuais encontra-se o problema central colocado ao órgão jurisdicional nacional: alguma destas disposições de direito comunitário se opõe a um *sistema* tal como o estabelecido em Itália (em que se integra o artigo 3.º, n.os 26 e 31, da Lei n.º 549/95), quando tal sistema não permite ao operador do aterro recuperar efectiva e atempadamente o montante da taxa devida nem o custo do financiamento do pagamento adiantado desse montante em caso de atraso na recuperação?

Artigos 12.º, 43.º e 46.º CE

34. Segundo jurisprudência assente, os artigos 12.º e 43.º CE aplicam-se apenas a situações que contenham um elemento transfronteiriço [15]. Dado que o artigo 46.º CE constitui uma derrogação ao artigo 43.º CE, também só deve ser tomado em consideração nos casos em que o artigo 43.º CE seja aplicável.

35. O presente processo respeita a uma sociedade italiana, estabelecida em Itália, que elimina resíduos de um município italiano. A sociedade impugna uma decisão tomada por uma autoridade pública italiana, ao abrigo da lei italiana, perante órgãos jurisdicionais italianos. A situação é, portanto, puramente interna num único Estado-Membro.

36. Nas suas observações escritas, a Pontina Ambiente pretende, porém, invocar um potencial efeito transfronteiriço. Alega que a lei italiana impõe aos operadores de aterros uma taxa, sem lhes proporcionar meios para assegurar a recuperação, junto dos fornecedores de resíduos, dos montantes que pagaram. Tal debilita a situação financeira

15 — Acórdão de 11 de Abril de 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, Colect., p. I-2549, n.º 58).

dos operadores de aterros e coloca-os, portanto, em desvantagem concorrencial relativamente a outros operadores de aterros que operem em mercados diferentes dentro da Comunidade.

37. Este argumento é engenhoso mas, essencialmente, hipotético. Não explica de que modo o exercício efectivo da liberdade de estabelecimento seria plausivelmente prejudicado pelas disposições legais criticadas. Não considero, portanto, que demonstre a existência de um elemento transfronteiriço suficiente para levar à aplicação do artigo 43.º CE nem, necessariamente, do artigo 46.º CE. Se os artigos 43.º e 46.º CE não são aplicáveis à situação factual que deu origem ao reenvio prejudicial, não vejo de que modo o artigo 12.º CE o poderia ser.

38. Sugiro, portanto, que o Tribunal de Justiça declare que os artigos 12.º, 43.º e 46.º CE não são aplicáveis à situação submetida ao órgão jurisdicional de reenvio.

Artigo 14.º CE

39. O artigo 14.º CE obriga os Estados-Membros a eliminar os obstáculos à livre circulação no mercado interno, de modo a criar «um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do [...] Tratado». Trata-se de uma disposição programática. Na minha opinião, uma decisão sobre a interpretação deste artigo não é necessária nem relevante para dar uma resposta ao órgão jurisdicional de reenvio.

Artigo 10.º da directiva sobre os aterros

Situação submetida ao órgão jurisdicional nacional

40. A matéria de facto apresentada na decisão de reenvio, acrescida das respostas dadas pelo Governo italiano na audiência [16], demonstra claramente que, embora o operador do aterro seja obrigado a pagar a taxa à região e possa ser penalizado em caso de atraso de pagamento, de pagamento incorrecto ou de não pagamento, não existe um mecanismo equivalente que obrigue as autoridades municipais responsáveis pelo depósito dos resíduos a reembolsar o montante da taxa ao operador do aterro dentro de um prazo determinado.

16 — V. n.º 22 *supra*.

41. O teor do artigo 10.º da directiva sobre os aterros é vinculativo. Os Estados-Membros são obrigados a assegurar que todos os custos de instalação e de exploração de um aterro serão cobertos pelo preço cobrado pelo operador do aterro para a eliminação de qualquer tipo de resíduos no aterro em questão.

42. Mas o que abrange a expressão «*todos* os custos decorrentes da instalação e da exploração do aterro»? Em especial, abrange: a) uma taxa sobre os resíduos e b) os custos adicionais e as sanções incorridas quando um operador de um aterro não possa pagar tal taxa a tempo, por a autoridade municipal que depositou os resíduos se atrasar no pagamento?

Teor do artigo 10.º

43. O artigo 10.º refere-se expressamente a «*todos* os custos decorrentes» da instalação e da exploração de um aterro [17]. As autoridades municipais entregam resíduos à Pontina Ambiente para tratamento. A Pontina Ambiente executa devidamente a sua parte do contrato e elimina os resíduos. A taxa torna-se devida como consequência directa desta cadeia de acontecimentos. Trata-se de uma taxa especial sobre a eliminação de resíduos sólidos em aterros [18]. A base de cálculo é a quantidade dos resíduos depositados [19].

44. Nestas circunstâncias, é perfeitamente claro que a taxa é um custo em que o operador do aterro incorre necessariamente, e que se encontra indissociavelmente ligado à exploração de um aterro. Por outras palavras: é impossível explorar um aterro de resíduos em Itália sem ter, necessariamente, que pagar a taxa.

45. O teor do artigo 10.º da directiva sobre os aterros é inequívoco: todos os custos desse tipo devem ser incluídos no preço a cobrar pelo operador para a eliminação de quaisquer resíduos no aterro. Numa leitura textual desta disposição, a taxa é um custo que deve ser incluído no preço cobrado.

17 — O facto de o artigo 10.º identificar seguidamente dois elementos de custo específicos que devem ser incluídos «na medida do possível» não pode impedir a inclusão de outros elementos de custo que se integram nos «custos decorrentes» da instalação e da exploração do aterro.

18 — V. artigo 3.º, n.ºs 24 e 25, da Lei n.º 549/95.

19 — V. artigo 3.º, n.º 28.

Objectivo do artigo 10.º

46. Os objectivos da directiva sobre os aterros apoiam também esta leitura do artigo 10.º O legislador comunitário pretendeu proteger o ambiente, nomeadamente dissuadindo as pessoas de gerarem resíduos para eliminação em aterros. O sexto e o nono considerandos salientam a necessidade de uma gestão adequada do depósito em aterros. A redacção do vigésimo nono considerando antecipa a redacção material do artigo 10.º

47. Um dos mecanismos para atingir esse objectivo consiste em tentar assegurar que os custos totais da instalação, da exploração e da gestão de um aterro sejam suportados por quem gera os resíduos nele depositados. É o que o artigo 10.º faz. Em suma, a directiva sobre os aterros constitui uma expressão específica do princípio do «poluidor-pagador» [20], reflectindo também, simultaneamente, o princípio segundo o qual os resíduos devem ser eliminados o mais perto possível do local onde são gerados. O princípio do poluidor-pagador só é respeitado se o incentivo à redução dos resíduos for, em última análise, aplicado ao fornecedor dos resíduos, ou seja, às autoridades municipais [21]. Tal só acontecerá se a taxa for tratada como um «custo» que é repercutido sobre o fornecedor dos resíduos no preço pago pelo serviço de eliminação dos resíduos.

Opõe-se o artigo 10.º ao sistema estabelecido pela legislação italiana?

48. A Pontina Ambiente alega que o sistema estabelecido pela legislação italiana viola o princípio do «poluidor-pagador» contido no artigo 10.º da directiva sobre os aterros. O Governo italiano e a Comissão, pelo contrário, consideram que é da competência dos Estados-Membros determinar quem deve (inicialmente) pagar a taxa, e que o sistema estabelecido pela legislação italiana não é proibido pelo artigo 10.º

49. Concordo com a primeira parte da posição defendida pela Comissão. A letra do artigo 10.º não obriga os Estados-Membros a organizar o pagamento dos custos de operação de um aterro de uma determinada maneira. De igual modo, nada impede um Estado-Membro de aplicar uma taxa sobre os resíduos depositados num aterro que seja inicialmente devida pelo operador do aterro e

20 — V. o quinto considerando da directiva sobre os aterros e o artigo 15.º da Directiva 75/442, já referido na nota 4. V. também o acórdão de 7 de Setembro de 2004, Van de Walle (C-1/03, Colect., p. I-7613, n.os 57 e 58), sobre a interpretação dessa directiva.

21 — E repercutido, por sua vez, através dos impostos locais, sobre as residências e as empresas que efectivamente produzem os resíduos.

subsequentemente repercutida sobre o fornecedor dos resíduos [22], ou de penalizar um operador pelo atraso no pagamento de tal taxa.

50. Porém, embora o princípio da interpretação conforme do direito nacional com o direito comunitário diga respeito, em primeira linha, às disposições internas introduzidas para transpor a directiva em causa, não se limita, contudo, à exegese dessas disposições, exigindo antes que o órgão jurisdicional nacional tome em consideração todo o direito nacional para apreciar em que medida pode ser aplicado de forma a não conduzir a um resultado contrário ao pretendido pela directiva [23]. Uma extensa linha de jurisprudência afirma que a obrigação de um Estado-Membro nos termos do terceiro parágrafo do artigo 249.º CE exige a plena aplicação e execução da directiva em questão [24].

cadas pelo órgão jurisdicional nacional rejam, efectivamente, a matéria abrangida pelo artigo 10.º da directiva sobre os aterros, não podem ser consideradas isoladamente do sistema em que se inserem. Em última análise, a questão com que o Tribunal de Justiça terá que se debater para fornecer uma resposta útil ao órgão jurisdicional nacional é a de saber se as disposições da directiva sobre os aterros se opõem a um *sistema* que inevitável e manifestamente gera o resultado de a taxa não ser paga pelos fornecedores dos resíduos (mantendo-se, efectivamente, como um encargo para o operador do aterro) e que, além disso, resulta frequentemente na aplicação de sanções pecuniárias a este último.

Recuperação da taxa junto das autoridades municipais

51. No caso em apreço, embora as disposições específicas do direito nacional identifi-

52. Resulta dos elementos dos autos no Tribunal de Justiça [25] que o operador não pode, na prática, recuperar efectivamente a taxa junto das autoridades municipais. Como credor contratual, a Pontina Ambiente não goza de qualquer posição preferencial para a cobrança dos créditos junto de autoridades municipais insolventes. Mesmo as acções judiciais para recuperar a taxa de autoridades

22 — A Comissão declarou na audiência que este tipo de mecanismo tem sido usado por vários Estados-Membros e que, devidamente utilizado, não é a melhor nem a pior das opções disponíveis para dar execução à directiva sobre os aterros.

23 — Acórdão de 5 de Outubro de 2004, Pfeiffer (C-397/01, Colect., p. I-8835, n.º 115 e, de um modo mais geral, n.ºs 110 a 118), citado mais recentemente no acórdão de 16 de Julho de 2009, Mono Car Styling (C-12/08, Colect., p. I-6653, n.ºs 60 a 64). V. também o acórdão de 25 de Fevereiro de 1999, Carbonari e o. (C-131/97, Colect., p. I-1103, n.ºs 48 a 50).

24 — V., por exemplo, os acórdãos de 10 de Abril de 1984, Von Colson e Kamann (14/83, Recueil, p. I-1891, n.º 15), e 11 de Julho de 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Colect., p. I-6325, n.ºs 22 a 28 e jurisprudência aí referida). Para um resumo útil do princípio do pleno efeito, v. também Prechal, S., *Directives in EC Law* (OUP 2005, pp. 51 a 54 e 87 a 91).

25 — V., em especial, o n.º 22 *supra*.

municipais solventes são frequentemente complexas e morosas [26].

53. Como a Pontina Ambiente correctamente observa, o sistema italiano confere às autoridades regionais a receita da taxa, concedendo às autoridades municipais uma vantagem financeira (indevida), dado que os operadores de aterros não podem, na prática, exercer o seu direito ao reembolso.

54. Os operadores dos aterros tornam-se, assim, responsáveis pelo pagamento de um custo específico das suas operações. Não podem repercuti-lo sobre os fornecedores dos resíduos, tal como o artigo 10.º exige. Além disso, uma vez que a taxa não pode, na prática, ser recuperada junto das autoridades municipais, o sistema italiano não fornece qualquer incentivo a estes últimos para reduzirem a quantidade de resíduos produzidos. O resultado não é o do «poluidor-pagador». Pelo contrário, é o operador do aterro que paga. Parece-me que uma leitura quer textual quer teleológica do artigo 10.º da directiva sobre os aterros deve opor-se a um sistema que, na prática, conduz a tal resultado.

26 — Na audiência, a Comissão sugeriu que as autoridades municipais gozavam de uma quase imunidade em tais procedimentos de cobrança. O Governo italiano, contestando embora esta afirmação, indicou que um operador de um aterro tem primeiro que obter uma decisão judicial que condene a autoridade municipal a pagar, para instaurar seguidamente uma nova acção se (ou quando) a autoridade em questão não cumprir tal decisão.

Sanção pelo atraso no pagamento da taxa

55. A Comissão sugere que, se as autoridades municipais deixam com frequência de pagar atempadamente a taxa aos operadores de aterros, seria legítimo que as empresas tais como a Pontina Ambiente incluíssem nos seus custos operacionais os encargos em que incorrem para assegurar o pagamento tempestivo da taxa e evitar, assim, uma sanção pecuniária. Foi sugerido, na audiência, que um operador deve poder fazê-lo através de um seguro com cobertura adequada ou da obtenção de um crédito bancário.

56. A primeira sugestão pode ser abordada rapidamente. Parece-me pouco provável que uma companhia de seguros esteja disposta a segurar a probabilidade [27] de atrasos de pagamento em contrapartida de um prémio que o operador do aterro possa facilmente dispor-se a pagar. Cabe, porém, ao órgão jurisdicional nacional verificar se assim é.

57. A segunda sugestão tem, à primeira vista, mais mérito. Em princípio, um operador de um aterro deve poder calcular, a partir da sua

27 — O Governo italiano não sugeriu nas suas observações escritas nem na audiência que a Pontina Ambiente exagerasse a frequência com que as autoridades municipais se atrasam a pagar aos operadores dos aterros.

experiência, a probabilidade de uma ou mais autoridades municipais, com as quais tem contratos de eliminação de resíduos, se atrasar nos pagamentos. A partir daí, poderá então estimar o custo do crédito necessário para evitar o pagamento atrasado da taxa e, consequentemente, incorrer numa sanção. Este custo é um custo operacional e, como tal, recuperável junto do fornecedor dos resíduos.

58. Podem, porém, na minha opinião, surgir dois problemas adicionais.

59. Em primeiro lugar, é possível que os bancos comerciais não estejam dispostos a conceder crédito (ou só estejam dispostos a fazê-lo mediante taxas de juro mais elevadas) se um longo historial de atrasos de pagamento tiver colocado um determinado operador numa posição financeira difícil. O Tribunal de Justiça não dispõe dos elementos necessários para verificar se a Pontina Ambiente se encontra (ou não) perante esta dificuldade. Cabe ao órgão jurisdicional nacional apreciar a prova e apurar os necessários elementos de facto.

60. Em segundo lugar, é certo que, num contexto comercial normal, um prestador de serviços que tem que obter crédito para se assegurar de que pode pagar atempadamente um custo operacional previsível [28] tentará repercutir o custo desse crédito sobre os seus clientes. Porém, o preço que os operadores de aterros podem cobrar pelos seus serviços é determinado pela região, e não pelos prestadores de serviços [29]. Nestas circunstâncias, embora a Pontina Ambiente possa, decerto, chamar a atenção dos seus interlocutores na região para este problema, não pode assegurar-se de que pode cobrar um preço que abrange tanto os custos normais dos serviços de eliminação de resíduos como os custos adicionais atribuíveis à tendência de as autoridades municipais se atrasarem nos pagamentos.

61. A análise das duas sugestões específicas feitas pela Comissão leva-me a abordar a questão subjacente: o pagamento de uma sanção pode em algum caso ser incluído como parte dos custos recuperáveis de uma operação económica?

28 — A Pontina Ambiente alegou que, excepto no caso de o aterro estar a funcionar com a sua capacidade máxima, não podia determinar a quantidade de resíduos depositados (e, consequentemente, o montante da taxa que devia), tendo que esperar que as autoridades municipais que depositam os resíduos a informem das quantidades. Tenho dificuldade em aceitar esta afirmação. Parece-me que se pode razoavelmente esperar que um operador comercial instale um mecanismo para verificar as entregas que lhe são feitas. Pode admitir-se, com efeito, que um método que permita verificar as quantidades de resíduos indicadas pelas autoridades municipais ao operador do aterro corresponderá tanto aos interesses comerciais da Pontina Ambiente como aos interesses de realização dos objectivos prosseguidos pela directiva sobre os aterros.

29 — V. n.º 21 *supra*.

62. No caso em apreço, nem a taxa nem a sanção pelo atraso no seu pagamento se encontram na própria directiva [30]. Dito isto, ambas fazem parte de um sistema legislativo nacional que dá aplicação a tal directiva. Há que verificar, portanto, que orientações podem ser retiradas da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a sanções.

63. O Tribunal de Justiça apreciou o nexo entre a aplicação de uma sanção e o acto (ou a omissão) dos operadores envolvidos no processo Käserei Champignon Hofmeister [31]. Neste processo, o Tribunal de Justiça declarou que, embora o princípio *nulla poena sine culpa* seja limitado às sanções penais [32], o direito comunitário considera, porém, que a aplicação de uma sanção é legal quando um operador económico pode inspeccionar, verificar, estabelecer contra-garantias contratuais ou, de outro modo, tomar medidas para evitar as circunstâncias em que fica sujeito a tal sanção [33].

64. Neste contexto, a lógica subjacente à aplicação de uma sanção parece residir, essencialmente, no facto de um operador económico *poder* organizar os seus negócios de modo a evitar incorrer na sanção. Não tem «necessariamente» que incorrer na sanção como parte da sua actividade económica ordinária.

65. O que acontece com a transposição desta análise para o caso em apreço?

66. Parece-me que resulta dos elementos dos autos que a Pontina Ambiente tinha de algum modo fornecido um princípio de prova do facto de não poder evitar os pagamentos atrasados que faz e, consequentemente, a sujeição ao pagamento de uma sanção. Não sei se poderá apresentar elementos adicionais bastantes para o demonstrar suficientemente ao órgão jurisdicional nacional, que tem competência exclusiva para apreciar a matéria de facto. Não se trata, porém, de uma questão da competência do Tribunal de Justiça.

67. Ao decidir esta questão, o critério que o órgão jurisdicional nacional deve aplicar é o seguinte: a sanção é um custo que, em termos práticos, a Pontina Ambiente suporta *necessariamente*, ou é um custo *evitável*? No primeiro caso, deve ser incluído, com a taxa, como um custo que deve ser repercutido sobre as autoridades municipais como parte do preço pago pelos serviços, em conformidade com o artigo 10.º da directiva sobre os

30 — V. n.º 49 *supra*.
31 — Acórdão de 11 de Julho de 2002 (C-210/00, Colect., p. I-6453).
32 — N.os 35 a 52.
33 — N.os 60 a 68.

aterros. No segundo caso, é um custo que a Pontina Ambiente deve suportar e pagar.

Conclusão quanto à directiva sobre os aterros

68. Concluo, portanto, que o artigo 10.º da Directiva 1999/31, de 26 de Abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a disposições nacionais tais como o artigo 3.º, n.ºs 26 e 31, da Lei n.º 549 de 28 de Dezembro de 1995, que institui uma taxa especial sobre o depósito de resíduos em aterros e estabelece o prazo dentro do qual a taxa deve ser cobrada ao operador do aterro, quando o sistema de taxa em que se integram não exige, porém, aos fornecedores dos resíduos que reembolsem o montante da taxa ao operador do aterro dentro de um prazo razoável, nem prevê qualquer mecanismo efectivo para tal reembolso.

69. Uma sanção aplicada a um operador de um aterro pelo atraso no pagamento de tal taxa não pode ser repercutida sobre o fornecedor dos resíduos, nos termos do artigo 10.º da Directiva 1999/31, salvo no caso de o operador do aterro poder demonstrar que a sanção é um custo em que incorre necessariamente em resultado da falta de reembolso atempado da taxa, por parte do fornecedor dos resíduos. Compete ao órgão jurisdicional nacional determinar se é esse o caso.

Directiva sobre os atrasos de pagamento

70. O Governo italiano sustenta que o caso em apreço não é abrangido pelo âmbito de aplicação da directiva sobre os atrasos de pagamento. Nas suas alegações, considera que a taxa é um imposto e a aplicação e os métodos de cobrança de um imposto não podem ser equiparados a uma «transacção comercial».

71. Embora seja manifesto que a própria taxa é, efectivamente, um imposto, não posso concordar que tal impeça a sua cobrança ao abrigo da directiva sobre os atrasos de pagamento.

72. Recorde-se que o artigo 1.º da directiva sobre os atrasos de pagamento indica que a mesma se aplica a todos os pagamentos efectuados como remuneração de transacções comerciais. O artigo 2.º, n.º 1, define «[t]ransacção comercial» como «qualquer transacção entre empresas ou entre empresas e entidades públicas que dê origem ao fornecimento de mercadorias ou à prestação de serviços contra uma remuneração».

73. O operador do aterro presta um serviço ao abrigo de um contrato entre uma «empresa» e uma «entidade pública». Fá-lo «contra uma remuneração», uma vez que devia receber, nos termos desse contrato, o preço correspondente a tal serviço, fixado pela região [34]. A remuneração abrange a recuperação dos custos incorridos pelo operador na eliminação dos resíduos, acrescida dos lucros do operador.

74. A responsabilidade do operador do aterro pelo pagamento da taxa surge, como consequência directa do contrato, no momento em que os resíduos para processamento são depositados pela autoridade munucipal [35]. O elemento de «recuperação dos custos» contido na remuneração inclui, portanto, a taxa que o operador do aterro paga antecipadamente sobre os resíduos depositados e que deve fazer repercutir sobre a autoridade municipal [36]. O operador do aterro só pode ser reembolsado pela autoridade municipal pela taxa devidamente paga à região invocando o contrato cuja execução constitui uma «transacção comercial» entre o operador e essa autoridade [37].

75. Nestas circunstâncias, considero que o reembolso da taxa (e dos custos necessariamente incorridos para financiar antecipadamente o pagamento, de forma a evitar a sujeição a uma sanção) faz parte da remuneração que o operador do aterro tem direito a recuperar junto da autoridade municipal, como contrapartida pelos serviços prestados [38]. Está, portanto, abrangida pelas disposições da directiva sobre os atrasos de pagamento, em especial do artigo 3.º

76. Daqui resulta que um operador de aterros como a Pontina Ambiente tem direito a juros, em conformidade com a legislação nacional que dá execução ao artigo 3.º da directiva sobre os atrasos de pagamento, se uma autoridade municipal não lhe pagar a remuneração acordada respeitando as «cláusulas contratuais ou […] disposições legais relativas ao prazo de pagamento» [39].

34 — V. n.º 21 *supra*.

35 — V. artigo 3.º, n.º 28, da Lei n.º 549/95 e os n.ºs 17 e 18 *supra*.

36 — V. artigo 3.º, n.º 26, da Lei n.º 549/95 e o n.º 17 *supra*.

37 — Com efeito, o Governo italiano salientou na audiência que a Pontina Ambiente se encontrava na posição de um credor contratual comum quando procurou cobrar montantes em dívida junto de autoridades municipais solventes ou insolventes.

38 — Acrescente-se, por razões de exaustividade, que será esse o caso, independentemente de o reembolso da taxa ser ou não facturado separadamente do pagamento pela autoridade municipal dos serviços prestados.

39 — Cf. a definição de «atraso de pagamento» contida no artigo 2.º, n.º 2, da directiva sobre os atrasos de pagamento. Dado que as condições de pagamento normais das autoridades municipais são, aparentemente, de 120 dias (v. n.º 22 *supra*), admito que tenho algumas dúvidas quanto à eficácia que o recurso à directiva sobre os atrasos de pagamento venha a revelar para resolver as dificuldades práticas que deram origem ao processo submetido ao órgão jurisdicional nacional.

Conclusão

77. Proponho, portanto, que, em resposta às questões apresentadas pela Commissione Tributaria Provinciale di Roma, o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

1) Os artigos 12.º, 14.º, 43.º e 46.º CE não são aplicáveis à situação que deu origem ao pedido de decisão prejudicial.

2) O artigo 10.º da Directiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de Abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros deve ser interpretado no sentido de que se opõe a disposições nacionais tais como o artigo 3.º, n.ºs 26 e 31, da Lei n.º 549 de 28 de Dezembro de 1995, que institui uma taxa especial sobre o depósito de resíduos em aterros e estabelece o prazo dentro do qual a taxa deve ser cobrada ao operador do aterro, quando o sistema de taxa em que se integram não exige, porém, aos fornecedores dos resíduos que reembolsem o montante da taxa ao operador do aterro dentro de um prazo razoável, nem prevê qualquer mecanismo efectivo para tal reembolso.

3) Uma sanção aplicada a um operador de um aterro pelo atraso no pagamento de tal taxa não pode ser repercutida sobre o fornecedor dos resíduos, nos termos do artigo 10.º da Directiva 1999/31, salvo no caso de o operador do aterro poder demonstrar que a sanção é um custo em que incorre necessariamente em resultado da falta de reembolso atempado da taxa, por parte do fornecedor dos resíduos. Compete ao órgão jurisdicional nacional determinar se é esse o caso.

4) O reembolso de uma taxa deste tipo faz parte da contrapartida de uma transacção comercial entre uma empresa e uma autoridade pública, na acepção do artigo 2.º da Directiva 2000/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais e, consequentemente, é abrangido pelo âmbito dessa directiva, nos termos definidos no seu artigo 1.º Os Estados-Membros devem, portanto, assegurar a possibilidade de cobrança de juros sobre o pagamento (reembolso) atrasado de tal taxa e dos custos necessariamente incorridos para financiar antecipadamente o pagamento, de forma a evitar a sujeição a uma sanção, em conformidade com as disposições do artigo 3.º