# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

27 de Janeiro de 2005 *

No processo C-15/03,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 14 de Janeiro de 2003,

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por J. Grunwald e M. Konstantinidis, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

**República da Áustria**, representada por E. Riedl, M. Hauer e E. Wolfslehner, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: alemão.

apoiada por:

**República da Finlândia**, representada por T. Pynnä, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

e por:

**Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte**, representado por K. Manji, na qualidade de agente, assistido por M. Demetriou, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta (relatora), C. Gulmann, G. Arestis e J. Klučka, juízes,

advogado-geral: A. Tizzano,
secretário: K. Sztranc, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 16 de Setembro de 2004,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 28 de Outubro de 2004,

profere o presente

## Acórdão

1 Na presente acção, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República da Áustria, ao não ter adoptado as medidas necessárias, quer no plano prático quer no plano jurídico, para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração, quando as restrições de ordem técnica, económica e administrativa o permitem, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 75/439/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à eliminação dos óleos usados (JO L 194, p. 23; EE 15 F1 p. 91), com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 87/101/CEE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986 (JO 1987, L 42, p. 43, a seguir «directiva»).

## Quadro jurídico

*Regulamentação comunitária*

2 A directiva tem por objectivo a protecção do meio ambiente contra os efeitos nocivos causados pela descarga e o tratamento de óleos usados. O seu artigo 3.° prevê:

«1. Sempre que as restrições de ordem técnica, económica e administrativa o permitam, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração.

2. No caso de não se proceder à regeneração dos óleos usados devido às restrições referidas no n.º 1, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que qualquer tratamento dos óleos usados por combustão seja efectuado de forma aceitável do ponto de vista do ambiente, em conformidade com o disposto na presente directiva, e sob condição de essa combustão ser praticável do ponto de vista técnico, económico e administrativo.

3. No caso de não se proceder nem à regeneração nem à combustão dos óleos usados devido às restrições referidas nos n.os 1 e 2, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para assegurar a sua destruição sem perigo ou o seu armazenamento ou depósito controlado.»

3 Nos termos do artigo 1.º da directiva, a «regeneração» é definida da seguinte forma:

«qualquer processo que permita produzir óleos de base mediante refinação de óleos usados que implique, nomeadamente, a separação dos contaminantes, produtos de oxidação e aditivos que estes óleos contêm».

4 Nos termos do artigo 2.º da Directiva 87/101, os Estados-Membros deviam tomar as medidas necessárias para darem cumprimento às obrigações previstas nessa directiva, a partir de 1 de Janeiro de 1990.

*Legislação nacional*

5 O Governo austríaco notificou à Comissão os seguintes diplomas legais, relativos à gestão dos óleos usados:

— Regulamento relativo à execução da lei dos óleos usados (BGBl. 1987/383);

— Lei Federal de 6 de Junho de 1990, relativa à gestão de resíduos (Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325, a seguir «AWG»);

— Esta lei foi revista, especialmente com a finalidade de se estabelecer uma solução prioritária para a regeneração dos óleos usados, por uma nova lei federal sobre a gestão de resíduos, que entrou em vigor em 2 de Novembro de 2002 (BGBl. I, 2002/102, a seguir «AWG 2002»).

6 O § 1, n.º 2, ponto 2, da AWG tem a seguinte redacção:

«Os resíduos devem ser utilizados para recuperar substâncias ou calor, quando tal seja vantajoso no plano ecológico e tecnicamente possível, quando os custos suplementares daí resultantes não forem desproporcionados relativamente aos outros procedimentos de tratamento dos resíduos e quando existir ou puder ser criado um mercado para as substâncias ou a energia obtidas desta forma (reciclagem dos resíduos).»

7 O § 2, n.º 5, ponto 2, da AWG 2002 define o termo «reciclagem» da seguinte forma:

«Tratamento, com objectivos ecológicos, de resíduos para explorar as propriedades do produto de partida, com a finalidade principal de substituir as matérias-primas ou os produtos obtidos a partir de matérias-primas pelos resíduos ou pelas substâncias directamente recuperadas, com excepção dos resíduos ou das substâncias directamente recuperadas a partir desses resíduos, destinados a reciclagem térmica.»

8 No que respeita aos óleos usados, o § 16, n.º 3, da AWG 2002 prevê:

«Os óleos usados estão sujeitos a um processo de reciclagem [...], quando seja tecnicamente possível produzir óleo de base a partir de óleo usado, em condições que, atendendo à quantidade produzida, aos meios de transporte e aos custos daí resultantes, sejam economicamente rentáveis para o detentor dos resíduos. Se os óleos usados forem sujeitos a um processo de reciclagem, os produtos à base de óleos minerais assim obtidos não devem conter mais de 5 ppm de PCB/PCT [policlorobifenilo/policlorotrifenilo] nem mais de 0,03% de halogéneos em relação à massa.»

9 O § 22, n.º 1, da AWG dispõe:

«A reciclagem dos óleos usados é autorizada apenas quando consistir na reciclagem de substâncias (purificação, transformação) ou na recuperação de energia.»

## Matéria de facto e fase pré-contenciosa

10 Em 17 de Abril de 2001, a Comissão enviou uma notificação para cumprir à República da Áustria, devido ao facto de as autoridades nacionais terem negligenciado tomar as medidas necessárias para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração, quando as restrições de ordem técnica, económica e administrativa o permitiam.

11 Na sua resposta de 22 de Junho de 2001, a República da Áustria informou a Comissão que as disposições conjugadas do § 22, n.º 1, e do § 1, n.º 1, da AWG correspondiam a uma das intenções da directiva, ao atribuir prioridade à regeneração dos resíduos. Nessa resposta, esclareceu-se igualmente que aquele Estado-Membro não dispunha de nenhuma unidade de regeneração de óleos usados, pois a produção anual, que ascendia a um total de 45 000 toneladas, não era suficiente para rentabilizar tal unidade, visto que o limite de rentabilidade se situava entre as 60 000 e as 80 000 toneladas por ano.

12 No entanto, a Comissão entendeu que o direito austríaco não cumpria as exigências do direito comunitário. Assim, dirigiu à República da Áustria, por carta de 21 de Dezembro de 2001, um parecer fundamentado no qual sustentava que as autoridade nacionais não tinham adoptado, quer no plano jurídico quer no plano prático, as medidas necessárias para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração, quando as restrições de ordem técnica, económica e administrativa o permitiam, e convidou esse Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

13 A República da Áustria respondeu a este parecer fundamentado, apresentando, por cartas de 18 e 22 de Outubro de 2002, observações em que alegava que a prioridade dada à regeneração tinha sido claramente estabelecida no âmbito das disposições da AWG, na sua versão alterada.

14 No entanto, a Comissão entendeu que a República da Áustria não tinha cumprido as exigências do referido parecer fundamentado. Por isso, decidiu propor a presente acção.

15 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 17 de Junho de 2003, a República da Finlândia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos da República da Áustria.

**Quanto à acção**

Argumentos das partes

16 A Comissão recorda que a prioridade que os Estados-Membros devem dar ao processo de regeneração é determinada pela própria directiva, pois todos os outros tipos de eliminação se revelam ainda mais nocivos para o ambiente do que esse processo.

17 A Comissão entende que nem o § 1, n.º 2, ponto 2, nem o § 22, n.º 1, da AWG atribuem prioridade à regeneração de óleos usados, mas antes que estas disposições põem no mesmo plano a regeneração e a recuperação de energia, isto é, a combustão de óleos usados, suprimindo assim a ordem de prioridade estabelecida entre estes dois processos.

18 Além disso, segundo a Comissão, o § 16, n.º 3, ponto 1, da AWG 2002 também não atribui prioridade à regeneração de óleos usados. Pelo contrário, esta disposição sujeita a regeneração a duas condições restritivas, que não estão previstas como tais na directiva, a saber, por um lado, o critério da aceitabilidade e, por outro, a fixação de certos valores-limite (5 ppm de PCB/PCT e 0,03% de halogéneos). Estas duas condições restritivas não são susceptíveis de atribuir prioridade à regeneração nem de promover esta última.

19 A Comissão entende que as referidas condições repercutem no proprietário dos resíduos a responsabilidade do respeito do princípio da prioridade, em vez de fazerem recair essa responsabilidade nas autoridades públicas, como exige a directiva.

20 No que respeita ao argumento de que a regeneração não é rentável na Áustria por causa da escassa quantidade de óleos usados gerados no seu território, a Comissão sublinha que a directiva se aplica não só aos Estados-Membros que produzem grandes quantidades de óleos usados mas também a todos os outros Estados-Membros. Além disso, não foi invocado nenhum argumento concreto para demonstrar o motivo pelo qual a regeneração dos óleos usados não é rentável na Áustria.

21 A Comissão observa que o momento a partir do qual a regeneração de óleos usados pode ser financeiramente rentável depende de diversos factores económicos e que a capacidade das unidades de regeneração apenas representa um desses factores. Além disso, as declarações das autoridades austríacas não permitem concluir que estas se esforçaram por criar um conjunto de condições adequado à rentabilização de uma unidade de regeneração de óleos usados ou por recorrer às capacidades de outros Estados-Membros em matéria de regeneração.

22 O Governo austríaco entende que a obrigação resultante do artigo 3.º, n.º 1, da directiva foi transposta pelas diferentes disposições da AWG. Em particular, as alterações a esta lei, que entraram em vigor em 2002, tornaram ainda mais clara a prioridade de que beneficia a regeneração de óleos usados. Com efeito, conforme dispõe o § 16, n.º 3, ponto 1, da referida lei, estes serão então submetidos a reciclagem, isto é, a regeneração, na medida em que esse processo seja tecnicamente possível e economicamente aceitável.

23 O referido governo alega que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da directiva, a regeneração só deve ter lugar se as restrições de ordem técnica, económica ou administrativa não obstarem a isso. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, essas restrições devem ser interpretadas de forma não restritiva e ser entendidas como a expressão do princípio da proporcionalidade.

24 Segundo o Governo austríaco, não resulta da directiva nem desta jurisprudência que as referidas restrições não devem estar ligadas à situação do detentor do resíduo. A directiva não contém, de qualquer forma, nenhum indício de que cabe aos próprios Estados-Membros recolher e regenerar os óleos usados nem nenhum elemento segundo o qual só eles são responsáveis por essas restrições. Nessa perspectiva, o conceito de «restrições», na acepção do artigo 3.º, n.º 1, da directiva e tendo em conta o seu efeito útil, foi clarificado na versão alterada da AWG.

25 No que respeita à fixação de certos valores-limite para o óleo de base resultante da regeneração, o Governo austríaco observa que a própria directiva fixa esses valores para o óleo regenerado. Além disso, as condições exigidas para a reutilização dos óleos de base regenerados tornaram necessário o estabelecimento desses limiares.

26 O referido governo sustenta que, no que respeita às quantidades em causa, não é rentável a construção de uma unidade específica de regeneração de óleos usados recuperados junto de terceiros. Com efeito, a rentabilidade da regeneração dos óleos depende de diversos factores económicos e a obrigação de dar prioridade à regeneração de óleos usados não pode ir ao ponto de constranger o Estado-Membro a construir ele próprio uma unidade não rentável a fim de permitir a regeneração no território nacional, ou de forçar os detentores de resíduos a proceder à regeneração.

27 O Governo austríaco salienta que a alteração da AWG tem o objectivo de assegurar a revisão do direito aplicável na matéria, cujo âmbito de aplicação abrange também, actualmente, a regeneração dos óleos usados das empresas e não apenas a regeneração por terceiros. O facto de a legislação nacional dar prioridade à regeneração de óleos usados deve-se, nomeadamente, à circunstância de esses óleos serem exportados para fins de regeneração e a uma série de medidas financeiras.

28 O Governo finlandês, nas suas alegações de intervenção em apoio dos pedidos da República da Áustria, considera que as disposições nacionais controvertidas dão prioridade à regeneração. Por outro lado, essa prioridade não tem carácter absoluto, dada a existência da condição de praticabilidade do ponto de vista técnico, económico ou administrativo.

29 O referido governo alega que os Estados-Membros não têm a obrigação de criar unidades de regeneração, pois a rentabilidade deste processo depende de diversos factores, a saber, a quantidade de óleo usado produzida, as distâncias de transporte, os custos de produção e o preço de mercado. Com efeito, a existência de condições económicas que permitam a regeneração deve ser examinada caso a caso, tomando-se em consideração, na globalidade, as circunstâncias pertinentes no Estado em causa.

30 O Governo do Reino Unido, que intervém igualmente em apoio da República da Áustria, entende que o § 16, n.º 3, da AWG 2002 transpõe devidamente o artigo 3.º, n.º 1, da directiva. Em particular, a regulamentação nacional faz recair nos detentores de óleos usados a obrigação de tratar esses óleos por regeneração.

31 O referido governo observa que a AWG aplica correctamente o princípio da proporcionalidade quando obriga os detentores de óleos usados a tratá-los por regeneração, salvo se esta for tecnicamente impossível ou economicamente desrazoável. Com efeito, é legítimo que os Estados-Membros executem as obrigações que lhes incumbem por força de uma directiva, adaptando, no âmbito da regulamentação nacional, os direitos e as obrigações dos indivíduos e das empresas.

32 O Governo do Reino Unido reconhece que o artigo 3.º, n.º 1, da directiva exige que os Estados-Membros tomem medidas ao nível macroeconómico para assegurar a prioridade da regeneração e eliminar todos os obstáculos a esta na medida em que isso seja proporcionado ao objectivo prosseguido. O alcance dessa obrigação varia, contudo, em função das circunstâncias em cada Estado-Membro, e a forma concreta dessa obrigação depende da natureza das restrições existentes nesse Estado.

33 O mesmo governo alega, por último, que as escassas quantidades de óleos usados produzidas na Áustria e o facto de não existir uma unidade de regeneração nesse Estado-Membro são elementos relevantes que este último pode tomar em consideração para apreciar as restrições económicas com que se debate a regeneração e o alcance da obrigação que lhe incumbe por força do artigo 3.º, n.º 1, da directiva.

*Apreciação do Tribunal de Justiça*

34 A título preliminar, observe-se que a reforma da AWG resultante da segunda lei sobre a gestão de resíduos, nomeadamente as alterações ao § 16, n.º 3, da referida lei, apenas entraram em vigor em 2 de Novembro de 2002, ou seja, após o termo do prazo de dois meses fixado no parecer fundamentado, para permitir à República da Áustria dar cumprimento às suas obrigações.

35 Ora, segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado (v., nomeadamente, acórdãos de 4 de Julho de 2002, Comissão/Grécia, C-173/01, Colect., p. I-6129, n.º 7, e de 10 de Abril de 2003, Comissão/França, C-114/02, Colect., p. I-3783, n.º 9).

36 Nestes termos, a argumentação da República da Áustria, segundo a qual a abordagem prioritária a favor da regeneração dos óleos usados foi explicitada no âmbito da revisão da AWG, não pode ser tomada em consideração pelo Tribunal.

37 Quanto à situação jurídica existente antes da revisão da AWG, ocorrida em 2002, refira-se que, como observa com razão o advogado-geral no n.º 45 das suas conclusões, as disposições jurídicas nacionais aplicáveis na matéria não representavam um contexto jurídico idóneo para garantir a prioridade à regeneração. As referidas disposições permitiam, na realidade, a eliminação dos óleos usados através da reciclagem ou da recuperação de energia e colocavam, portanto, exactamente no mesmo plano, a regeneração e a combustão, contrariamente à ordem de prioridade estabelecida no artigo 3.º, n.º 1, da directiva.

38 Quanto ao argumento invocado pela República da Áustria, de que a instalação de unidades de regeneração no território desse Estado-Membro não é rentável e que, nessas condições e atendendo ao princípio da proporcionalidade, as obrigações dos Estados-Membros interessados deveriam ser moduladas em função das circunstâncias concretas existentes nos mesmos, importa recordar que, como o Tribunal decidiu nos n.os 35 e 43 do seu acórdão de 9 de Setembro de 1999, Comissão/ /Alemanha (C-102/97, Colect., p. I-5051), um dos objectivos principais da directiva era dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração. Por conseguinte, considerar que a situação técnica, económica e administrativa existente num Estado-Membro é necessariamente constitutiva de restrições que obstam à adopção das medidas previstas no artigo 3.º, n.º 1, da directiva equivaleria a privar esta disposição de efeito útil, visto que a obrigação imposta aos Estados-Membros seria limitada pela manutenção do *statu quo*, de forma que não haveria nenhuma obrigação real de tomar as medidas necessárias em prol do tratamento prioritário dos óleos usados por regeneração.

39 Além disso, relativamente a essa prioridade, observe-se que, como o Tribunal sublinhou nos n.os 38 e 39 do acórdão Comissão/Alemanha, já referido, a alusão às «restrições de ordem técnica, económica e administrativa» previstas no artigo 3.º, n.º 1, da directiva faz parte de uma disposição que exprime de modo global a obrigação imposta aos Estados-Membros e que, com essa indicação, o legislador comunitário não quis prever excepções limitadas a uma norma de aplicação geral, mas sim definir o âmbito de aplicação e o conteúdo de uma obrigação positiva que consiste em garantir a prioridade do tratamento dos óleos usados por regeneração.

40 Pelo exposto, há que julgar procedente o pedido da Comissão.

41 Por conseguinte, há que declarar que a República da Áustria, ao não ter adoptado as medidas necessárias para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração, quando as restrições de ordem técnica, económica e administrativa o permitem, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, n.º 1, da directiva.

## Quanto às despesas

42 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República da Áustria e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Em conformidade com o disposto no artigo 69.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, a República da Finlândia e o Reino Unido suportarão as suas próprias despesas.

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

1) **A República da Áustria, ao não ter adoptado as medidas necessárias para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração, quando as restrições de ordem técnica, económica e administrativa o permitem, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, n.º 1, 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 República da Áustria é condenada nas despesas.**

**3) A República da Finlândia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas.