ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)
12 de Setembro 1996 *

Nos processos apensos C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 e C-157/95,

que têm por objecto pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli e sezione distaccata di Castelnuovo di Porto (Itália), destinados a obter, nos processos penais pendentes neste órgão jurisdicional contra

Sandro Gallotti,

Roberto Censi,

Giuseppe Salmaggi,

Salvatore Pasquire,

Massimo Zappone,

Francesco Segna e o.,

Cesare Cervetti,

Mario Gasbarri,

Isidoro Narducci e

Fulvio Smaldone,

* Língua do processo: italiano.

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação da Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, que altera a Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos (JO L 78, p. 32),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: D. A. O. Edward, presidente de secção, L. Sevón (relator) e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: N. Fennelly,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo francês, por Catherine de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Gautier Mignot, secretário dos Negócios Estrangeiros na mesma direcção, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Maria Condou-Durande e Laura Pignataro, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Fevereiro de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por dez despachos proferidos entre 26 de Outubro de 1994 e 4 de Abril de 1995, que deram entrada no Tribunal de Justiça entre 6 de Março e 19 de Maio de 1995, o Pretore da Pretura circondariale di Roma, actuando quer no âmbito da sezione distaccata di Tivoli quer no da sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, que altera a Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos (JO L 78, p. 32, a seguir «Directiva 91/156»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de acções penais intentadas contra diversas pessoas, acusadas de terem infringido as disposições legais italianas em matéria de resíduos e, mais especialmente, o Decreto n.° 915 do presidente da República, de 10 de Setembro de 1982, que transpõe as Directivas 75/442/CEE, relativa aos resíduos, 76/403/CEE, relativa à eliminação dos policlorobifenilos e policlorotrifenilos, e 78/319/CEE, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (GURI n.° 343 de 15.12.1982, a seguir o «DPR n.° 915/82»), bem como o Decreto-Lei n.° 397, de 9 de Setembro de 1988, intitulado «Disposições urgentes em matéria de eliminação de resíduos industriais» (GURI n.° 213 de 10.11.1988), do qual veio a resultar, após determinadas alterações, a Lei n.° 475, de 9 de Novembro de 1988 (GURI n.° 264 de 10.11.1988, a seguir «Lei n.° 475/88»). Se bem que as decisões de reenvio não sejam muito explícitas a este respeito, parece que os réus são acusados, principalmente, de terem criado depósitos de resíduos especiais sem autorização, em violação do artigo 10.° do DPR n.° 915/82, de terem procedido à eliminação de resíduos sem autorização, em violação do artigo 25.° do mesmo DPR, e de não terem respeitado as obrigações impostas pelos artigos 3.° e 9.° *octies* da Lei n.° 475/88 em matéria de manutenção de registos de resíduos.

3 Nos seus despachos de reenvio, o Pretore começa por afirmar que a Directiva 91/156 alterou radicalmente a Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), alterando o conceito de «resíduo», encorajando as operações de recuperação e fixando os objectivos de prevenção e de redução do volume dos resíduos através do recurso a

tecnologias baseadas na reciclagem, reutilização ou produção de energia. Daqui conclui que a transposição desta directiva deveria ter provocado uma alteração radical da legislação italiana, na medida em que há que distinguir as operações de eliminação das de recuperação, estando estas últimas, segundo o Pretore, sujeitas a um regime de autorização menos rígido. Verifica, no entanto, que o legislador italiano não transpôs a Directiva 91/156, apesar de o prazo de transposição ter terminado em 1 de Abril de 1993.

4 Prosseguindo a sua análise, o Pretore observa que a Directiva 91/156 parece ter optado de forma prioritária, senão mesmo exclusiva, por uma solução consistente em submeter a matéria dos resíduos a um regime administrativo, tendo limitado o controlo penal aos casos extremos. Assim, as disposições do DPR n.° 915/82, na medida em que fazem prevalecer o recurso à sanção penal no domínio da gestão e dos controlos, são incompatíveis com a directiva. Isto tem por consequência que os operadores italianos se encontram colocados numa situação menos favorável que a dos outros operadores comunitários, quando, precisamente, a directiva tem por objectivo garantir o bom funcionamento do mercado interno e eliminar as disparidades de tratamento entre os operadores do mercado único através da aplicação de legislações homogéneas.

5 Em consequência, o Pretore solicita ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre as seguintes questões:

«1) Qual é a relevância jurídica da não adopção tempestiva por parte da República Italiana dos actos normativos necessários para dar cumprimento à Directiva 91/156/CEE do Conselho?

2) A existência de uma sanção penal e, mais especificamente, as previstas nos artigos 25.° e seguintes do DPR n.° 915/82, aplicáveis pelo não cumprimento da legislação italiana, pode ser considerada incompatível com a legislação comunitária que pretende assegurar um tratamento homogéneo, também do ponto de vista das sanções, aos operadores do mercado único?»

Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais

6 O Governo francês e a Comissão sublinharam a dificuldade de identificar a qualidade em que os réus comparecem em juízo, os factos de que são acusados e as disposições nacionais aplicáveis, bem como a imprecisão das questões.

7 A este respeito, importa recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a necessidade de se chegar a uma interpretação de direito comunitário que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e legal em que se inscrevem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões (v., nomeadamente, o acórdão de 26 de Janeiro de 1993, Telemarsicabruzzo e o., C-320/90, C-321/90 e C-322/90, Colect., p. I-393, n.° 6, e o despacho de 20 de Março de 1996, Sunino e Data, C-2/96, Colect., p. I-1543, n.° 4).

8 Além disso, deve sublinhar-se que as informações fornecidas nas decisões de reenvio não servem apenas para permitir ao Tribunal de Justiça dar respostas úteis, mas ainda para dar aos governos dos Estados-Membros, bem como às demais partes interessadas, a possibilidade de apresentarem observações ao abrigo do artigo 20.° do Estatuto do Tribunal de Justiça. Incumbe ao Tribunal garantir esta possibilidade, tendo em conta o facto de, por força da disposição acima referida, apenas as decisões de reenvio serem notificadas às partes interessadas (v. nomeadamente, o acórdão de 1 de Abril de 1982, Holdijk e o., 141/81, 142/81 e 143/81, Recueil, p. 1299, n.° 6, e o despacho Sunino e Data, já referido, n.° 5).

9 Deve no entanto declarar-se que, no caso vertente, face à natureza muito genérica das questões colocadas e à interpretação da Directiva 91/156 exposta de modo detalhado pelo juiz nacional na fundamentação dos seus despachos, o Tribunal de Justiça dispõe de elementos suficientes para dar uma resposta útil às questões colocadas. Estas devem, portanto, ser declaradas admissíveis.

Quanto às questões colocadas

10 Pelas suas questões, o juiz nacional pretende, em substância, saber, em primeiro lugar, se o direito comunitário, e mais especialmente a Directiva 91/156, deve ser interpretado no sentido de ainda autorizar a aplicação de sanções penais como as previstas na legislação italiana e, em segundo lugar, quais as consequências que podem ser tiradas do facto de a República Italiana não ter transposto esta directiva no prazo fixado.

11 Resulta da formulação das questões e do contexto da decisão de reenvio que a segunda parte da questão constitui apenas uma formulação mais ampla da primeira e que só tem sentido se se considerar que as sanções penais previstas pela legislação italiana são incompatíveis com o direito comunitário e, mais especialmente, com a Directiva 91/156. Havendo conexão entre as questões, há que examiná-las em conjunto.

12 As questões baseiam-se na interpretação, anteriormente exposta, que o Pretore faz da directiva, segundo a qual as novas disposições comunitárias tornaram mais flexível o regime de autorização relativo à recuperação dos resíduos e instauraram um sistema de controlo de natureza preponderantemente administrativa, limitando o controlo penal aos factos graves. Segundo o Pretore, esta directiva tem ainda por objectivo o bom funcionamento do mercado interno e a eliminação das disparidades de tratamento entre os operadores económicos.

13 Como o advogado-geral demonstrou nos pontos 23 a 30 das suas conclusões, esta interpretação da Directiva 91/156 está errada, no que respeita ao regime de autorização. Com efeito, os artigos 9.° e 10.° desta directiva impõem às empresas ou estabelecimentos que tratam os resíduos a obtenção de uma autorização, quer efectuem operações de eliminação referidas no Anexo II A da directiva quer operações de que resulte uma possibilidade de aproveitamento referidas no Anexo II B. Quanto ao artigo 11.°, que prevê a possibilidade de dispensa de autorização relativamente aos estabelecimentos ou empresas que procedam eles próprios à eliminação dos seus próprios resíduos no local de produção e aos estabelecimentos ou

empresas que procedam ao aproveitamento de resíduos, ele necessita da adopção de medidas nacionais, relativamente a cuja oportunidade os Estados-Membros dispõem de um poder de apreciação discricionário.

14 Além disso, deve notar-se que a Directiva 91/156 não impõe aos Estados-Membros uma obrigação precisa no que respeita ao regime de controlo e de sanções. Daqui não pode, no entanto, concluir-se que as disposições nacionais que punem criminalmente as infracções às obrigações impostas pela legislação que transpõe a directiva são incompatíveis com esta. Com efeito, os Estados-Membros têm a obrigação, no âmbito da liberdade que lhes é deixada pelo artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado, de escolher as formas e meios mais adequados a fim de assegurar o efeito útil das directivas (acórdão de 8 de Abril de 1976, Royer, 48/75, Colect., p. 221, n.° 75). O Tribunal de Justiça precisou, aliás, que, quando uma directiva comunitária não prevê uma sanção específica para a violação das suas disposições ou remete, nesse ponto, para as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, o artigo 5.° do Tratado impõe aos Estados-Membros que tomem todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito comunitário. Para esse efeito, ao mesmo tempo que conservam o poder discricionário de escolher as sanções, os Estados-Membros devem velar para que as violações do direito comunitário sejam punidas em condições, substantivas e de processo, análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e que, de qualquer forma, confiram à sanção um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo (acórdãos de 8 de Junho de 1994, Comissão/Reino Unido, C-382/92, Colect., p. I-2435, e C-383/92, Colect., p. I-2479, respectivamente n.ºs 55 e 40).

15 Resulta desta jurisprudência que um Estado-Membro tem o direito de punir criminalmente o incumprimento das obrigações impostas pela legislação que visa transpor as directivas relativas aos resíduos, quer se trate da Directiva 75/442 quer da Directiva 91/156, se considerar que essa é a maneira mais apropriada para garantir o efeito útil dessas directivas, desde que as sanções previstas sejam análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e que tais sanções tenham um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo.

16 Finalmente, no que se refere à Directiva 91/156, o Tribunal de Justiça declarou precisamente que a directiva foi validamente adoptada com base no artigo 130.°-S do Tratado, e não no artigo 100.°-A, uma vez que a harmonização prevista no seu artigo 1.° tem por objectivo principal, no intuito de proteger o ambiente, garantir a eficácia da gestão de resíduos na Comunidade, independentemente da sua origem, e apenas acessoriamente afecta as condições da concorrência e do comércio (acórdão de 17 de Março de 1993, Comissão/Conselho, C-155/91, Colect., p. I-939, n.os 20 e 21). É, pois, errado considerar que esta directiva tem como objectivos específicos o bom funcionamento do mercado interno e a eliminação das disparidades de tratamento entre os operadores económicos.

17 A este respeito, deve acrescentar-se que, mesmo que a Directiva 91/156 tivesse os objectivos específicos que o juiz nacional lhe confere, isso não teria por efeito reduzir a liberdade, concedida aos Estados-Membros pelo artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado, de escolherem as formas e os meios mais apropriados para garantir o seu efeito útil.

18 Deve, pois, responder-se que os artigos 5.° e 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado devem ser interpretados no sentido de não proibirem um Estado-Membro de recorrer a sanções penais para garantir utilmente o cumprimento das obrigações previstas na Directiva 91/156, na condição de tais sanções serem análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e de, em todo o caso, terem um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo.

Quanto às despesas

19 As despesas efectuadas pelo Governo francês e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pela Pretura circondariale di Roma, por despachos proferidos entre 26 de Outubro de 1994 e 4 de Abril de 1995, declara:

Os artigos 5.° e 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado CE devem ser interpretados no sentido de não proibirem um Estado-Membro de recorrer a sanções penais para garantir utilmente o cumprimento das obrigações previstas na Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, que altera a Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos, na condição de tais sanções serem análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e de, em todo o caso, terem um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo.

Edward Sevón Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Setembro de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Primeira Secção

D. A. O. Edward