CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER apresentadas em 30 de Maio de 2006 [1]

I — Introdução

1. Com esta acção, intentada nos termos do artigo 226.º CE, a Comissão das Comunidades Europeias pretende que o Tribunal de Justiça declare que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.ºs 1 a 3, da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente [2], com as alterações nela introduzidas pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997 [3].

2. Imputam-se duas infracções ao Estado-Membro pelo facto de permitir o funcionamento de instalações de reciclagem sem que o seu impacto ambiental seja avaliado. Uma das infracções, de âmbito geral, decorre da regulamentação nacional que dispensa dessa exigência as instalações para a valorização [4] de resíduos autorizadas por um procedimento simplificado. A outra, de carácter particular, refere-se a uma instalação, situada em Massafra, província de Taranto, para a obtenção de energia eléctrica a partir da incineração de combustível derivado desses materiais e de biomassa.

3. Para a resolução do litígio há também que ter em conta a Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos [5], tal como alterada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 [6].

1 — Língua original: espanhol.

2 — JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9.

3 — JO L 73, p. 5.

4 — Esta expressão descreve a acção e o efeito de valorizar que, segundo o *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, só admite três acepções, para identificar o preço das coisas, reconhecer o mérito das pessoas e aumentar o valor de alguma coisa. No direito comunitário, a expressão tem um outro sentido relacionado com os resíduos, utilizando-se para referir toda e qualquer operação tendente a que os materiais residuais tenham uma função útil e substituam a utilização de outros materiais que se deviam empregar para esse fim, fomentando a preservação dos recursos naturais.

5 — JO L 194, p. 39; EE 17 F1 p. 129.

6 — JO L 78, p. 32.

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

1. Directiva 85/337

4. Esta directiva visa evitar a deterioração do ambiente, avaliando previamente as consequências de qualquer actividade (primeiro e sexto considerandos; artigo 1.º, n.º 1).

5. Entende-se por «projecto» a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras, bem como as intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo. Designa-se como «dono da obra» a pessoa que pede a autorização para uma iniciativa privada e a Administração que toma uma iniciativa pública. Por último, a aprovação consiste na decisão que confere ao dono da obra o direito a efectuar os trabalhos (artigo 1.º, n.º 2).

6. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1 [7]:

«Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para garantir que, antes de concedida a aprovação, os projectos que possam ter um impacte significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização, fiquem sujeitos a um pedido de aprovação e a uma avaliação dos seus efeitos. Estes projectos são definidos no artigo 4.º»

7. O artigo 4.º [8] determina:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º [9], os projectos incluídos no anexo I serão submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º, os Estados-Membros determinarão, relativamente aos projectos incluídos no anexo II:

a) Com base numa análise caso a caso;

7 — Na redacção dada pela Directiva 97/11.

8 — Também na redacção de 1997.

9 — Este número permite que, em casos excepcionais, as disposições da directiva não sejam aplicadas.

ou

b) Com base nos limiares ou critérios por eles fixados;

se o projecto deve ser submetido a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º

Os Estados-Membros podem decidir aplicar os dois procedimentos referidos nas alíneas a) e b).

3. Quando forem efectuadas análises caso a caso ou fixados limiares ou critérios para efeitos do disposto no n.º 2 serão tidos em conta os critérios de selecção relevantes fixados no anexo III.

4. Os Estados-Membros assegurarão que a decisão adoptada pelas autoridades competentes ao abrigo do n.º 2 seja disponibilizada ao público.»

8. O anexo I do texto original da directiva referia-se no ponto 9 às «instalações de eliminação de resíduos tóxicos e perigosos por incineração, tratamento químico ou armazenagem em terra», enquanto o anexo II aludia, no ponto 11, alínea c), às «instalações de eliminação de resíduos industriais e de lixos domésticos (que não constem do [a]nexo I)».

9. Na Directiva 97/11, o referido ponto 9 do anexo I refere-se às «instalações de eliminação de resíduos [ou seja, resíduos aos quais seja aplicável a Directiva 91/689/CEE [10]] destinadas à incineração, tratamento químico, tal como definido no [a]nexo II A, ponto D 9, da Directiva 75/442/CEE, ou aterro de resíduos perigosos». O ponto 10 inclui as «instalações de eliminação de resíduos destinadas à incineração ou ao tratamento químico, tal como definido no [a]nexo II A, ponto D 9, da Directiva 75/442/CEE, de resíduos não perigosos com capacidade superior a 100 toneladas por dia».

10. A alínea c) do ponto 11 do anexo II passou a alínea b), com a seguinte redacção: «instalações de eliminação de resíduos (projectos não incluídos no anexo I)».

2. Directiva 75/442

11. Esta directiva, preocupada, como se infere dos segundo a quinto e sétimo

10 — Directiva do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos (JO L 377, p. 20).

considerandos, com a natureza e a qualidade de vida, promove a prevenção, a reciclagem e a transformação dos resíduos, para obter matérias primas e energia (artigo 3.º).

12. O artigo 1.º, alínea a), define o que se deve entender por «resíduo» e na alínea b) da versão original considera como «eliminação»:

«— a recolha, a triagem, o transporte e o tratamento de resíduos, assim como o seu armazenamento e o seu depósito à superfície ou enterrado,

— as operações de transformação necessárias à sua reutilização, recuperação ou reciclagem».

13. A Directiva 91/156 alterou a noção de «gestão» por forma a incluir, de acordo com a nova alínea d) do artigo 1.º, «a recolha, transporte, *aproveitamento* e *eliminação* [...]».

14. As alíneas e) e f) deste artigo 1.º descrevem as duas últimas acções, remetendo para os anexos II A («operações de eliminação») e II B («operações de que resulta uma possibilidade de aproveitamento»). Estes dois documentos precisam que, em conformidade com o artigo 4.º, não pode ser posta em perigo a saúde humana nem utilizados processos ou métodos susceptíveis de agredir o ambiente [11].

15. Os artigos 9.º e 10.º determinam que as operações previstas nos dois anexos devem ser objecto de uma autorização prévia, requisito de que o artigo 11.º dispensa as empresas que procedam à eliminação dos seus próprios resíduos *in situ* e as que se dediquem a aproveitá-los quer se trate de resíduos próprios ou alheios. Esta dispensa só é aplicável se a Administração adoptar regras gerais para cada tipo de actividade, fixando os tipos e quantidades admissíveis de resíduos e se forem respeitadas as condições do artigo 4.º Além disso, estas empresas devem ser registadas junto das autoridades competentes.

B — *Direito italiano*

16. A transposição da Directiva 85/337 para o ordenamento jurídico italiano consubstan-

11 — Esta disposição salienta que, em particular, se deve evitar «criar riscos para a água, o ar, o solo, a fauna ou a flora», «causar perturbações sonoras ou por cheiros» e «danificar os locais de interesse e a paisagem».

ciou-se no artigo 6.º da Lei 349, de 8 de Julho de 1986 [12], e nas normas que o aplicam.

17. Anos mais tarde, a Lei 146, de 22 de Fevereiro de 1994 [13], obrigava o governo, nos termos do artigo 40.º, n.º 1, a indicar, no prazo de sessenta dias após a sua entrada em vigor, as condições, os critérios e as regras técnicas para avaliar o impacto ambiental das obras enumeradas no anexo II da directiva.

18. O Decreto do Presidente da República de 12 de Abril de 1996 [14] cumpriu esta obrigação e no artigo 1.º, n.º 3, submeteu à referida prevenção as intervenções do anexo A, entra as quais se encontram as indústrias de incineração e de tratamento de resíduos urbanos com capacidade superior a 100 toneladas por dia [alínea i)].

19. O artigo 3.º do Decreto do Presidente do Conselho de Ministros, de 3 de Setembro de 1999 [15], alterou alguns aspectos do anexo A; as alíneas i) e l) passaram a ter a seguinte redacção:

«i) Instalações de eliminação e de aproveitamento de resíduos perigosos através das operações do anexo B e do anexo C, pontos R 1 a R 9, do Decreto Legislativo n.º 22, de 5 de Fevereiro de 1997 [16], com excepção das instalações de aproveitamento sujeitas aos procedimentos simplificados dos artigos 31.º e 33.º do referido decreto legislativo.

[...]

l) Instalações de eliminação e de aproveitamento de resíduos não perigosos, com uma capacidade superior a 100 toneladas por dia, através de operações de incineração ou de tratamento do anexo B, pontos D 2 e D 8 a D 11 e do anexo

12 — Lei relativa à *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale* (*Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana* — a seguir, «GURI» —, suplemento ordinário n.º 59, de 15 de Julho de 1986).

13 — Esta lei intitula-se Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1993 (GURI, suplemento ordinário do n.º 52, de 4 de Março de 1994).

14 — Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n.º 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (GURI, série geral, n.º 210, de 7 de Setembro de 1996, p. 28).

15 — Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n.º 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale (GURI, série geral, n.º 302, de 27 de Dezembro de 1999).

16 — Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (Decreto Ronchi). Testo coordinato (GURI, suplemento ordinário do n.º 33, de 15 de Fevereiro de 1997).

C, pontos R 1 a R 9, do Decreto legislativo n.º 22, de 5 de Fevereiro de 1997, com excepção das instalações de aproveitamento sujeitas aos procedimentos simplificados dos artigos 31.º e 33.º do referido decreto legislativo.»

20. Estes últimos artigos, que descrevem as características dos materiais e das actividades para poderem beneficiar do referido procedimento especial, foram desenvolvidos no Decreto do Ministério do Ambiente de 5 de Fevereiro de 1998 [17]. No acórdão de 7 de Outubro de 2004, Comissão/Itália [18], o Tribunal de Justiça considerou que este Estado-Membro, ao não fixar no decreto as quantidades máximas admitidas de resíduos, não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força da Directiva 75/442.

III — Fase pré-contenciosa

21. Em 22 de Agosto e 12 de Novembro de 2001, a Comissão solicitou às autoridades italianas informações sobre o cumprimento da Directiva 85/337 em dois projectos de instalações no município de Massafra: uma, para a pré-selecção de resíduos sólidos urbanos e para a produção de combustível com os sobrantes; a outra, para produzir energia eléctrica a partir do referido combustível e de biomassa por incineração.

22. Este pedido, que foi objecto de discussão numa reunião que teve lugar em Roma em 24 e 25 de Janeiro de 2002, bem como em duas cartas de 30 de Janeiro e de 20 de Fevereiro do mesmo ano dos representantes do Governo italiano, levou a Direcção-Geral do Ambiente da Comissão a considerar que a estação eléctrica, com uma produção que ultrapassava as 100 toneladas por dia, não tratava elementos perigosos.

23. Segundo as informações prestadas, não foi exigida a avaliação do impacto ambiental das duas instalações porque se entendeu que estavam abrangidas pela excepção do anexo A, alínea l), do Decreto do Presidente da República de 12 de Abril de 1996, na redacção dada pelo artigo 3.º, n.º 1, do Decreto do Presidente do Conselho de Ministros de 3 de Setembro de 1999 e lhes foi aplicado o procedimento simplificado dos artigos 31.º e 33.º do Decreto Legislativo de 5 de Fevereiro de 1997.

24. Em 18 de Outubro de 2002 e em 11 de Julho de 2003, a Comissão enviou à República Italiana duas notificações para cumprir,

17 — Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n.º 22 (GURI, suplemento ordinário do n.º 88, de 16 de Abril de 1998).

18 — Processo C-103/02 (Colect., p. I-9127).

cujas explicações não considerou satisfatórias, pelo que, em 16 de Dezembro de 2003, lhe enviou um parecer fundamentado, em que acusava este Estado-Membro de não ter cumprido as obrigações decorrentes do artigo 2.º, n.º 1 e do artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, da Directiva 85/337, concedendo-lhe um prazo de dois meses para actuar em conformidade.

IV — Processo no Tribunal de Justiça e argumentos das partes

25. A Comissão intentou a presente acção em 25 de Novembro de 2004, solicitando ao Tribunal de Justiça que declare que a República Italiana violou os referidos preceitos:

— ao não ter avaliado as consequências de uma actividade compreendida no anexo I da Directiva 85/337 (a incineradora de Massafra);

— ao ter adoptado uma regulamentação [o anexo A, alíneas i) e l), do Decreto do Presidente da República de 12 de Abril de 1996, na redacção dada pelo artigo 3.º, n.º 1, do Decreto do Presidente do Conselho de Ministros de 3 de Setembro de 1999] que:

— dispensa de avaliação [do impacto ambiental] alguns projectos incluídos no anexo I da Directiva 85/337 (aproveitamento de resíduos com uma capacidade superior a 100 toneladas por dia), se puderem beneficiar do procedimento simplificado do artigo 11.º da Directiva 75/442;

— utiliza um critério inadequado para apreciar se se deve proceder à avaliação do impacto [ambiental] de uma instalação do anexo II da referida Directiva 85/337, deixando antever que não serão analisadas situações com importantes repercussões.

26. O Governo italiano contestou a acção em 3 de Março de 2005, tendo a réplica e a tréplica sido apresentadas, respectivamente, em 18 de Abril e em 8 de Junho do mesmo ano.

27. Na audiência do passado dia 25 de Abril, os representantes da Comissão e da República demandada reiteraram as respectivas posições.

28. Para a demandante, a incineradora de Massafra, com uma capacidade superior a 100 toneladas por dia, integra-se no anexo I, ponto 10, ao passo que a outra instalação está incluída no anexo II, ponto 11, alínea b), ambos da Directiva 85/337. Assim, a aprovação da primeira devia estar condicionada à avaliação do seu impacto no ambiente e a da segunda, no mínimo, a um exame nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da própria directiva.

29. Na sua opinião, a origem do conflito reside na regulamentação italiana que permite às operações de valorização não estarem abrangidas pela directiva com a justificação de que estão sujeitas ao procedimento especial dos artigos 31.º e 33.º do Decreto Legislativo de 5 de Fevereiro de 1997.

30. Alega que a Directiva 85/337 se aplica às instalações de tratamento de resíduos susceptíveis de afectar seriamente o ambiente, quer os eliminem quer os recuperem; acrescenta que na versão original da Directiva 75/442 a expressão «eliminação» referia-se não só à eliminação propriamente dita mas também à reciclagem e sublinha a autonomia dessa noção no âmbito da Directiva 85/337, que inclui também o «aproveitamento».

31. Chama a atenção para a Directiva 75/442 que visa proteger a saúde e os ecossistemas face à «eliminação» ou à «valorização».

32. O Governo italiano nega as acusações que lhe são feitas e conclui pedindo que não seja dado provimento à acção. Sustenta que as actividades de «eliminação» estão fora do âmbito da Directiva 85/337, recusando, à luz da Directiva 75/442, a sua equiparação às de «valorização». Para justificar esta posição, invoca o carácter técnico das duas directivas, em especial dos seus anexos e a coordenação linguística entre as diferentes normas comunitárias em matéria de protecção do ambiente.

33. Defende também que quando as emissões das estações de valorização respeitam os limites da regulamentação comunitária, não é necessário proceder à avaliação dos seus efeitos no ambiente, pois a razão da sua existência consiste precisamente na sua protecção.

34. Alega que enquanto a harmonização comunitária dispensa do estudo do seu impacto todas as instalações de valorização, o sistema italiano só dispensa dessa obrigação as que são autorizadas através do procedimento simplificado, sendo por isso mais restritivo.

V — Análise da acção por incumprimento

35. O conflito que está na origem desta acção tem que ser resolvido pela análise das interacções entre a directiva relativa à avaliação do impacto ambiental e a relativa aos resíduos. Trata-se de saber se, como defende a Itália, a Directiva 85/337 não regula as operações de valorização, de modo que os Estados-Membros gozam de liberdade para as excluir dessa avaliação preliminar.

36. A controvérsia diz respeito às duas directivas referidas após a sua revisão; todavia, dado os termos da discussão, não podem ignorar-se as suas versões iniciais que indicam o sentido da solução e fornecem as linhas interpretativas relevantes.

37. A análise deve começar por indagar qual o objectivo prosseguido pela Directiva 85/337, a fim de determinar o seu âmbito de aplicação.

A — *Fundamento da Directiva 85/337: a protecção do ambiente*

38. O Acto Único Europeu colocou a protecção do ambiente no centro das competências da União, inspirando-as e ajustando-as [19], até ao ponto de merecer a qualificação de «desígnio essencial do sistema comunitário» [20]. Este empenho protector permitiu que o artigo 174.º CE, n.º 2, primeiro parágrafo, reconheça princípios que, como o da precaução e o da acção preventiva, estão subjacentes em muitos domínios do direito comunitário.

39. A Directiva 85/337 respeita os dois princípios [21] ao exigir que, antes de serem autorizadas, as acções susceptíveis de afectar o ambiente devem ser avaliadas [22], distinguindo dois momentos. No primeiro, verifica-se se os projectos têm efeitos significativos no ambiente; no segundo, aprecia-se essa incidência [23].

19 — Conforme recordou o acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho (C-300/89, Colect., p. I-2867, n.ºs 22 e 24).

20 — Utilizei esta expressão no n.º 59 das conclusões de 26 de Maio de 2005, no processo em que foi proferido o acórdão de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho (C-176/03, Colect., p. I-7879).

21 — Referidos no segundo considerando da Directiva 97/11, como salientou o acórdão de 16 de Março de 2006, Comissão/Espanha (C-332/04, não publicado na Colectânea — Colect. 2006, p. I-40*, n.º 57). É surpreendente a interpretação «descafeinada» da Directiva 85/337 defendida na audiência pelo Governo italiano para quem, ao que parece, o Acto Único Europeu, as consequentes alterações do Tratado CE e a Directiva 97/11 são meras anedotas, sem nenhuma relevância.

22 — Assim se infere dos acórdãos de 16 de Setembro de 1999, WWF e o. (C-435/97, Colect., p. I-5613, n.º 45) e de 7 de Janeiro de 2004, Wells (C-201/02, Colect., p. I-723, n.º 42).

23 — Exponho estas ideias nas conclusões de 8 de Janeiro de 2004 e de 14 de Julho de 2005, relativas, respectivamente, aos processos Comissão/Itália (acórdão de 10 de Junho de 2004, C-87/02, Colect., p. I-5975) e Comissão/Reino Unido (acórdão de 4 de Maio de 2006, C-98/04, Colect., p. I-4003).

40. Existem projectos incluídos no anexo I da directiva, aos quais se refere o artigo 4.º, n.º 1, que, por presunção legal, têm sempre efeitos significativos no ambiente, pelo que se impõe avaliar, sem excepção, o seu alcance.

41. Pelo contrário, a influência de outros não parece tão evidente, cabendo aos Estados-Membros especificar se devem ser submetidos aos artigos 5.º a 10.º É o que acontece com as actividades incluídas no anexo II, de cuja lista os Estados indicam aquelas que devem ser avaliadas caso a caso, ou através de critérios ou limiares pertinentes, ou ainda mediante os dois métodos, de acordo com os parâmetros definidos no anexo III (artigo 4.º, n.ºs 2 e 3); dispõem assim de uma certa autonomia para seleccionar os trabalhos incluídos no anexo II que devem ser submetidos a uma avaliação do seu impacto ambiental, tendo especialmente em conta as suas dimensões, a sua natureza e a sua localização [24].

42. Em todo o caso, esta faculdade encontra um limite no artigo 2.º, n.º 1, da referida Directiva 85/337, que precisa o seu principal objectivo, de modo que os projectos susceptíveis de ter um impacto significativo devem ser sempre submetidos a um estudo dos seus efeitos [25]. Por este motivo, quando a avaliação é efectuada previamente através de limiares e critérios abstractos, é obrigatório verificar, na fase de execução, se, pelas suas características, um projecto tem efeitos significativos no ambiente. Neste caso, aplica-se portanto a regra geral: após a necessária comprovação, são avaliados os efeitos relevantes.

43. Por outras palavras, o efeito útil da Directiva 85/337 não dispensa da respectiva avaliação nenhum projecto desse tipo [26], de modo que, por muito ampla que se apresente a discricionariedade dos poderes públicos nacionais, o direito comunitário proíbe toda e qualquer actividade sem controlo prévio e, se for o caso, sem avaliação das alterações que produz.

44. Com este amplo campo de aplicação, salientado pela jurisprudência [27], importa resolver a questão controvertida que, como

24 — Acórdãos de 21 de Setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, Colect., p. I-5901, n.ºs 65 a 67); de 13 de Junho de 2002, Comissão/Espanha (C-474/99, Colect., p. I-5293, n.º 31), e de 16 de Março de 2006, Comissão/Espanha, já referido na nota n.º 21 (n.º 76).

25 — Têm este entendimento os acórdãos de 24 de Outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, Colect., p. I-5403, n.º 50); de 22 de Outubro de 1998, Comissão/Alemanha (C-301/95, Colect., p. I-6135, n.º 45); de 16 de Setembro de 1999, WWF e o., já referido, n.ºs 36 e 45); de 21 de Setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, Colect., p. I-5901, n.º 64); e de 10 de Junho de 2006, Comissão/Itália, já referido na nota n.º 23, n.º 44.

26 — Acórdãos WWF e o., n.º 45 e Comissão/Itália, n.º 44, ambos referidos na nota anterior.

27 — O acórdão Kraaijeveld e o., já referido, n.ºs 31 e 39, e o de 16 de Setembro de 2004, Comissão/Espanha (C-227/01, Colect., p. I-8253, n.º 46), sublinharam a extensão do âmbito de aplicação da directiva.

referi, reside em saber se a valorização de resíduos exige que o seu impacto ambiental seja avaliado.

B — *Evolução terminológica nas Directivas 85/337 e 75/442*

45. A redacção original da Directiva 85/337 utilizou nos seus anexos a expressão «instalações de eliminação» relativamente aos resíduos, mas, após a alteração de 1997, substituiu-a pela expressão equivalente «instalações de eliminação de resíduos» [28].

46. Por seu turno, o texto inicial da Directiva 75/442 adoptou, em espanhol, o termo «*gestión*» [artigo 1.º, alínea b)] dos resíduos, que engloba a recolha, a triagem, o transporte, o tratamento, o armazenamento e o depósito, bem como as operações de transformação necessárias à sua reutilização, recuperação ou reciclagem. No entanto, outras versões como a francesa («élimination»), a italiana («smaltimento»), a inglesa («disposal») e a alemã («Beseitigung») utilizam expressões equivalentes à castelhana «eliminación». Esta particularidade é invocada pelo Estado-Membro demandado para defender que quando a Directiva 85/337 utiliza os termos «instalações de eliminação» o faz em sentido estrito, dado que apenas se refere às instalações destinadas a suprimir os resíduos.

47. Não partilho desta opinião. Desde logo, uma interpretação estritamente literal das normas em questão leva à solução oposta. Na primeira versão da Directiva 75/442, a «*gestión*» («élimination», «smaltimento», «disposal» ou «Beseitigung») abrange acções específicas de eliminação e outras de diferente natureza, tais como a reutilização, a recuperação e a reciclagem, que a Directiva 91/156 qualifica, anos mais tarde, como «aproveitamento».

48. A directiva 75/442, alterada pela Directiva 91/156, inclui no conceito de «*gestión*» («gestion» em francês; «gestione» em italiano; «management» em inglês; «Bewirtschaftung» em alemão) a recolha, o transporte, o «aproveitamento» e a «eliminação» («valorisation» e «élimination»; «ricupero» e «smaltimento»; «recovery» e «disposal»; «Verwertung» e «Beseitigung») e delimita estas duas últimas operações por remissão para as actividades que enumera, respectivamente, nos anexos II B e II A.

49. Deste modo, não deve ser aceite a interpretação que defende o Governo ita-

28 — Nas primeiras versões francesa, inglesa e alemã utilizaram-se respectivamente as expressões «installations d'élimination», «disposal installations» e «Abfallbeseitigungsanlagen», expressões que se mantiveram nas redacções de 1997. A versão italiana alterou o substantivo «eliminazione» por «smaltimento», com o mesmo significado.

liano, ao relacionar linguisticamente os textos originais das duas directivas, porque esta ligação conduz a um fim contrário ao prosseguido, uma vez que a «eliminação» («gestión» na tradução espanhola) da Directiva 75/442 inclui também actividades de «aproveitamento».

50. Poder-se-ia argumentar que, depois de distinguir na alteração de 1991 da directiva relativa aos resíduos entre «eliminação» e «aproveitamento», a directiva relativa ao impacto ambiental, uma vez alterada em 1997, apenas manteve o substantivo «eliminação», indício de que o legislador quis deixar o «aproveitamento» fora do seu âmbito.

51. Todavia, entendo que uma tal interpretação, além de dificultar a aplicação desta última directiva, a Directiva 85/337, cujo âmbito referimos, negaria a própria essência da Directiva 75/442, na forma como o Tribunal de Justiça a interpreta.

C — *«Aproveitamento» versus «eliminação»*

52. Este binómio encontra-se no âmago da regulamentação comunitária sobre a matéria [29]. Qualquer operação de tratamento de resíduos deve poder ser qualificada como «eliminação» ou «aproveitamento», noções definidas nos anexos II A e II B, sendo habitual que uma mesma operação se enquadre logicamente em ambos os anexos, ainda que, do ponto de vista legal, não possa ser simultaneamente qualificada nas duas categorias. Importa efectuar uma análise caso a caso, à luz dos objectivos da directiva, para fazer uma qualificação correcta [30].

53. Com o «aproveitamento» pretende-se que os resíduos tenham uma função útil e substituam outros materiais que deveriam ser utilizados para esse fim, fomentando a preservação dos recursos naturais [31]. A «eliminação» assenta na ideia de «prescindir», de «desfazer-se» de alguma coisa, de forma ordenada, para a não recuperar [32].

54. O fim, não o meio, marca a diferença, pelo que tem que se recusar um esquema simplista como o que propôs o Governo

29 — O advogado-geral F. G. Jacobs enfatiza este aspecto nas conclusões de 15 de Novembro de 2001, no processo que deu origem ao acórdão de 27 de Fevereiro de 2002, ASA (C-6/00, Colect., p. I-1961, n.os 5 e 77).

30 — O acórdão ASA teve um entendimento semelhante (n.os 63 e 64). V. também o acórdão de 3 de Abril de 2003, SITA (C-116/01, Colect., p. I-2969, n.os 40 e 41).

31 — N.º 69 do acórdão ASA. V., no mesmo sentido, os acórdãos de 13 de Fevereiro de 2003, Comissão/Alemanha (C-228/00, Colect., p. I-1439, n.º 45) e Comissão/Luxemburgo (C-458/00, Colect., p. I-1553, n.º 36).

32 — Não deve confundir-se a «eliminação» com o «abandono», a que faz referência o artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 75/442, para o proibir juntamente com a descarga e a «eliminação incontrolada». V. acórdão de 11 de Novembro de 2004, Niselli (C-457/02, Colect., p. I-10853, n.os 38 e 39).

italiano, segundo o qual as operações de valorização sendo, em princípio, menos prejudiciais para o ambiente, estão excluídas do âmbito da Directiva 85/337. A simples leitura dos referidos anexos mostra a incorrecção desta sugestão, dado que, por exemplo, são consideradas como operações de «aproveitamento» técnicas como a recuperação ou a transformação de dissolventes, potencialmente mais perigosas do que outras denominadas de «eliminação», como certos tratamentos biológicos ou o depósito no solo ou no subsolo.

55. A protecção do ambiente justifica a Directiva 75/442 e a sua alteração de 1991 [33], impulsionando o «aproveitamento», mais vantajoso do que a «eliminação», não pelo seu carácter inócuo mas porque, através da reutilização, se protegem melhor os recursos naturais [34].

56. Assim, ainda que provavelmente o «aproveitamento» seja mais favorável para o ambiente do que a «eliminação», não é inofensivo, pelo que também exige cuidados, como os previstos na Directiva 85/337.

57. Nada justifica a tese do Estado-Membro demandado, que favorece resultados repudiados por esta directiva, ao considerar que está fora do seu âmbito uma categoria de operações eventualmente lesivas, sem verificar, caso a caso, o seu impacto, com o argumento infundado de que, regra geral, não prejudicam a qualidade de vida [35].

D — *Incineradora de Massafra*

58. Esta instalação gera energia eléctrica a partir da incineração de biomassa e de combustível derivado de resíduos, com uma capacidade superior a 100 toneladas por dia, e está prevista no anexo I, ponto 10, da

33 — O acórdão de 18 de Abril de 2002, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Colect., p. I-3533, n.º 23), salientou que o objectivo da Directiva 75/442 consiste na «protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenamento e depósito de resíduos», recordando o papel do artigo 174.º, n.º 2, CE que norteia a política comunitária na obtenção de um elevado nível de conservação dos ecossistemas, baseando-se nos princípios da precaução e da prevenção. No mesmo sentido se pronunciou o acórdão Niselli, n.º 33.

34 — Por estes motivos, o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 75/442, na redacção de 1991, convida os Estados-Membros a tomar medidas para promover «o aproveitamento dos resíduos por reciclagem, reemprego, reutilização, ou qualquer outra acção tendente à obtenção de matérias primas secundárias» bem como a sua utilização como fonte de energia.

35 — O acórdão de 7 de Setembro de 2004, Landelijke Vereniging e o. (C-127/02, Colect., p. I-7405), tendo em conta o princípio da precaução, defendeu que, em caso de dúvida quanto à relevância dos efeitos de um projecto, se deve proceder à sua avaliação (n.º 44).

Directiva 85/337, após a alteração de 1997, pelo que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, devia ser sujeita a uma avaliação do seu impacto.

59. Nestas condições, considero incontestável o primeiro incumprimento denunciado pela Comissão, dado que as autoridades italianas autorizaram a construção e o funcionamento de uma exploração que exigia uma avaliação do seu impacto ambiental.

E — *Instalações de aproveitamento do processo simplificado*

60. A alteração em 1991 da Directiva 75/442 instituiu um procedimento especial no artigo 11.º e isentou da obrigação de autorização tanto as instalações como as empresas «aproveitadoras» [36] sempre que: 1) se adoptem regras gerais para cada tipo de actividade, fixando os tipos e as quantidades de resíduos e as condições para a aplicação da isenção e 2) estejam reunidas as condições do artigo 4.º da directiva, isto é, não seja posta em perigo a saúde humana e não se agrida o ambiente.

61. Para o benefício da isenção ser aplicável têm que se verificar ambos os requisitos [37], embora só o último seja relevante no caso em apreço.

62. A Comissão alega que ao dispensar da análise dos seus efeitos ou da avaliação as instalações de valorização que beneficiam do procedimento simplificado, a República Italiana ignora as obrigações decorrentes da Directiva 85/337.

63. Este procedimento simplificado, regulado nos artigos 31.º e 33.º do Decreto Legislativo n.º 22, de 5 de Fevereiro de 1997, constitui a transposição para o direito italiano do artigo 11.º da Directiva 75/442. Acabo de referir que o mesmo está previsto para as instalações que não agridam os recursos naturais, em concreto, de acordo com o referido artigo 4.º, que não criem riscos para a água, o ar, o solo, a fauna ou a

36 — Também isenta as que eliminem os resíduos próprios nos locais de produção.

37 — Acórdão Comissão/Itália, referido na nota n.º 18, n.º 27.

flora, que não causem perturbações sonoras ou por cheiros nem danifiquem os locais de interesse e a paisagem.

64. À primeira vista, sem uma reflexão aprofundada, pareceria que, neste aspecto, o Estado-Membro demandado tem razão.

65. As operações com resíduos têm que ser autorizadas e, para tal, há que proceder à avaliação do seu impacto, emitindo-se, se for o caso, a respectiva autorização (artigos 8.º e 9.º, da Directiva 75/442, conjugados com o artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 85/337, todos nas versões alteradas). Contudo, a título excepcional [38], podem ficar isentas desse controlo preliminar determinadas actividades de aproveitamento previamente definidas de forma genérica que respeitem os limiares, também definidos antecipadamente de forma abstracta e que, ao mesmo tempo, cumpram as condições estipuladas, sempre e quando não afectem o ambiente.

66. Seria inútil submeter a uma avaliação uma actividade cujo carácter inócuo já é conhecido, pois de outro modo não poderia beneficiar do procedimento especial.

67. Mas esta concepção esquece que nesta matéria estão em causa diferentes tipos de autorização: por um lado, as autorizações de funcionamento, às quais se referem os artigos 9.º e 10.º da Directiva 75/442, bem como o artigo 2.º, n.º 1, *in fine*, da Directiva 85/337; por outro, a aprovação do projecto, referida no primeiro travessão deste último artigo e descrita no artigo 1.º, n.º 2. A fórmula simplificada torna supérfluas aquelas autorizações, mas não esta aprovação.

68. Nos termos do referido artigo 2.º da Directiva 85/337, antes da concessão da aprovação de um projecto que possa ter um impacto significativo no ambiente, deve primeiro proceder-se à avaliação dos seus efeitos e obter a pertinente autorização. O referido procedimento simplificado faz com que, verificada a irrelevância desses efeitos, não seja requerida a autorização de funcionamento, mas o mesmo não se verifica no que diz respeito à aprovação, quando for necessária a avaliação do seu impacto em virtude da sua «natureza, dimensão ou localização» [39] o exigirem directamente, se corresponder ao anexo I, ou depois de verificar os seus efeitos, se pertencer ao anexo II [40].

38 — O acórdão Comissão/Itália, referido na nota anterior, explicou o carácter extraordinário deste procedimento simplificado (n.º 31).

39 — Expressões do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 85/337, na versão alterada.

40 — O acórdão de 29 de Abril de 2004, Comissão/Portugal (C-117/02, Colect., p. I-5517, n.º 82), salientou que, apesar de não atingir os limites fixados na norma, uma actividade pode ter impacto no ambiente devido à sua «natureza, dimensão ou localização», havendo que proceder às avaliações pertinentes.

69. Por outras palavras, o local onde se leva a cabo uma actividade «ambientalmente» benéfica não fica isento de uma avaliação se, devido à sua dimensão ou à sua localização, puder alterar negativamente o ambiente. Ainda que se conheça a inocuidade da actividade há que verificar, caso a caso, a do local onde a mesma é exercida. Ninguém poria em causa a conveniência de uma avaliação do impacto ambiental para instalar uma estação de tratamento de águas num zona protegida.

70. Referi no n.º 42 destas conclusões que quando se definem *ex ante* os limiares e os critérios que obrigam à avaliação do impacto, é obrigatório verificar, na fase de aplicação desses parâmetros, se as características de uma intervenção concreta provocam efeitos significativos.

71. Em qualquer caso, ainda que se considere correcto o ponto de vista sumário enunciado nos n.os 64 a 66 destas conclusões, o Estado-Membro erra ao utilizar parâmetros inadequados ou ao desrespeitar as condições do artigo 11.º, da Directiva 75/442, qualificando como inofensivas actividades cujos efeitos se desconhecem. O caso em apreço corresponde a uma situação como a descrita, dado que, como considerou o acórdão Comissão/Itália, proferido no processo C-103/02, já referido [41], a República Italiana violou a disposição controvertida ao não fixar, no Decreto Legislativo de 5 de Fevereiro de 1998, que aplica os artigos 31.º e 33.º do Decreto Legislativo n.º 22, de 5 de Fevereiro de 1997, as quantidades máximas de resíduos susceptíveis de serem abrangidos pelo procedimento simplificado, sem, por conseguinte, cumprir uma das condições que possibilitam o recurso ao referido procedimento.

72. Em resumo, em Itália existem instalações de aproveitamento dos anexos I e II da Directiva 85/337 que são autorizadas sem que tenha sido avaliado o seu impacto ambiental, violando, consequentemente, os seus artigos 2.º, n.º 1 e 4.º, n.os 1 a 3, pelo que o segundo incumprimento imputado é também procedente.

VI — Quanto às despesas

73. Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se, como acontece no presente caso, tal tiver sido solicitado, pelo que, julgando-se procedente a acção intentada pela Comissão, deve a demandada ser condenada nas despesas.

41 — O representante da Comissão informou na audiência que este acórdão não foi executado, tendo-se iniciado o procedimento previsto no artigo 228.º CE.

VII — Conclusão

74. Perante o exposto, sugiro ao Tribunal de Justiça que:

1) Julgue a acção intentada pela Comissão totalmente procedente.

2) Declare que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.°, n.° 1 e 4.°, n.^{os} 1 a 3 da Directiva 85/337/CEE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, alterada pela Directiva 97/11/CE, em virtude de:

   a) isentar do processo de avaliação do impacto ambiental uma instalação de incineração de combustível derivado de resíduos e de biomassa, com uma capacidade superior a 100 toneladas por dia, em Massafra, província de Taranto, instalação incluída no ponto 10 do anexo I da directiva;

   b) adoptar uma regulamentação [o artigo 3.° do Decreto do Presidente do Conselho de Ministros, de 3 de Setembro de 1999, que alterou as alíneas i) e l) do anexo A do Decreto do Presidente da República de 12 de Abril de 1996] que isenta dessa avaliação determinadas actividades do anexo I da referida directiva e utiliza critérios inadequados para definir se uma actividade do anexo II da mesma norma pode ser dispensada dessa avaliação.

3) Condene a República Italiana nas despesas.