ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

9 de Junho de 2005 *

No processo C-270/03,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 23 de Junho de 2003,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por L. Visaggio e R. Amorosi, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por M. Fiorilli, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Rosas, presidente de secção, J.-P. Puissochet (relator), S. von Bahr, J. Malenovský e U. Lõhmus, juízes,

advogada-geral: C. Stix-Hackl,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 22 de Fevereiro de 2005,

ouvidas as conclusões da advogada-geral apresentadas na audiência de 14 de Abril de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que se digne declarar que, ao permitir às empresas, nos termos do artigo 30.°, n.° 4, do Decreto legislativo n.° 22, de 5 de Fevereiro de 1997, que transpõe as Directivas

91/156/CEE, relativa aos resíduos, 91/689/CEE, relativa aos resíduos perigosos, e 94/62/CE, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (suplemento ordinário ao GURI n.º 38, de 15 de Fevereiro de 1997), com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º, n.º 19, da Lei n.º 426, de 9 de Dezembro de 1998 (GURI n.º 291, de 14 de Dezembro de 1998, a seguir «decreto legislativo»):

— que recolham e transportem os seus próprios resíduos não perigosos como actividade ordinária e regular sem serem obrigadas a estar inscritas no Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (registo nacional das empresas que exercem actividades de eliminação de resíduos) e

— que transportem os seus próprios resíduos perigosos em quantidade inferior a 30 quilos e a 30 litros por dia sem serem obrigadas a estar inscritas no referido registo,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º da 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), com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32, a seguir «directiva»).

Quadro jurídico

A regulamentação comunitária

2 A directiva define resíduo, no artigo 1.º, alínea a), primeiro parágrafo, como «quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer».

3 O artigo 1.º, alínea c), da directiva define «detentor» como o «produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou colectiva que tem os resíduos na sua posse».

4 O artigo 4.º da directiva prevê:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam aproveitados ou eliminados sem pôr em perigo a saúde humana e sem utilizar processos ou métodos susceptíveis de agredir o ambiente e, nomeadamente:

— sem criar riscos para a água, o ar, o solo, a fauna ou a flora,

— sem causar perturbações sonoras ou por cheiros,

— sem danificar os locais de interesse e a paisagem.

Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga e a eliminação não controlada de resíduos.»

5 O artigo 8.º da directiva dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que qualquer detentor de resíduos:

— confie a sua manipulação a um serviço de recolha privado ou público ou a uma empresa que efectue as operações referidas no anexo IIA ou IIB,

ou

— proceda ele próprio ao respectivo aproveitamento ou eliminação, em conformidade com o disposto na presente directiva.»

6 Segundo o artigo 9.º da directiva, para efeitos, designadamente, do artigo 4.º da mesma directiva, qualquer estabelecimento ou empresa que efectue as operações de eliminação de resíduos referidas no anexo IIA deve obter uma autorização da autoridade competente. Esta autorização referir-se-á, nomeadamente, aos tipos e quantidades de resíduos, às normas técnicas, às precauções a tomar em matéria de segurança, ao local de eliminação e ao método de tratamento.

7 Nos termos do artigo 12.º da directiva:

«Os estabelecimentos ou empresas que procedam a título profissional à recolha ou transporte de resíduos, ou que se ocupem da eliminação ou aproveitamento de resíduos por conta de outrem (comerciantes ou corretores) e que não estejam sujeitos a autorização, deverão estar registados junto das autoridades competentes.»

A legislação nacional

8 Nos termos do artigo 30.º, n.º 4, do decreto legislativo:

«As empresas que exercem actividades de recolha e de transporte de resíduos não perigosos produzidos por terceiros e as empresas que recolhem e transportam resíduos perigosos, excluindo os transportes de resíduos perigosos que não excedam a quantidade de 30 quilos por dia ou 30 litros por dia efectuados pelo produtor desses resíduos [...], devem estar inscritas no registo [nacional das empresas que exercem actividades de eliminação de resíduos].»

Fase pré-contenciosa

9 Por ser da opinião de que o artigo 30.º, n.º 4, do decreto legislativo violava o artigo 12.º da directiva, a Comissão, por notificação de 24 de Outubro de 2001,

solicitou à República Italiana que apresentasse as suas observações a este respeito no prazo de dois meses.

10 Por carta de 27 de Fevereiro de 2002, as autoridades italianas responderam a esta notificação. Nesta carta, contestaram o ponto de vista da Comissão, baseando-se, nomeadamente, numa nota de 25 de Janeiro de 2002 do Ministério do Ambiente e da Tutela do Território.

11 Não tendo ficado convencida com esta argumentação, a Comissão dirigiu um parecer fundamentado à República Italiana em 27 de Junho de 2002, dando-lhe o prazo de dois meses a contar da notificação deste parecer para lhe dar cumprimento.

12 Não tendo obtido resposta ao referido parecer, a Comissão intentou a presente acção no Tribunal de Justiça.

Quanto à acção

Argumentos das partes

13 A Comissão alega, tal como tinha exposto no processo que deu lugar ao despacho do Tribunal de Justiça de 29 de Maio de 2001, Caterino (C-311/99, não publicado na

Colectânea), que o conceito de «empresas que procedam a título profissional à recolha ou transporte de resíduos», utilizado no artigo 12.º da directiva, não se limita às empresas que exercem essas actividades por conta de terceiros. Este conceito abrange igualmente as empresas que exercem as referidas actividades por conta própria, quando esse transporte ou essa recolha constitua, juntamente com as suas outras atribuições, uma das actividades ordinárias das quais retiram um benefício ou outra vantagem económica. Esta interpretação está em harmonia com os objectivos de protecção do ambiente prosseguidos pela directiva, com o décimo segundo considerando da Directiva 91/156, com o artigo 8.º da directiva, que é aplicável a qualquer «detentor de resíduos», e foi confirmada a título incidental pelo Tribunal de Justiça no n.º 25 do despacho Caterino, já referido.

14 Ora, por um lado, ao utilizar, relativamente a resíduos não perigosos, a expressão «produzidos por terceiros», em vez da expressão «a título profissional», referida no artigo 12.º da directiva, o artigo 30.º, n.º 4, do decreto legislativo exclui da obrigação de registo, violando a directiva, as empresas que recolhem e transportam resíduos por conta própria, no exercício da sua actividade profissional específica. Estas duas expressões referem-se necessariamente a conceitos diferentes, não podendo ser coincidentes.

15 Por outro lado, o artigo 12.º da directiva prevê que todas as empresas que exercem a título profissional actividades de recolha ou de transporte de resíduos, independentemente da quantidade e da perigosidade desses resíduos, estão sujeitas a registo junto das autoridades competentes, quando não estão sujeitas a autorização. O artigo 30.º, n.º 4, do decreto legislativo viola, portanto, a directiva, ao estabelecer uma excepção a esta obrigação em favor das empresas que não transportam mais de 30 litros ou 30 quilos de resíduos por dia.

16 Na sua contestação, o Governo italiano sustenta que nenhuma disposição do direito comunitário impõe que a recolha e o transporte de resíduos sejam realizados por intermédio de operadores que têm a qualidade de terceiros relativamente aos produtores desses resíduos. Decisivo, para efeitos do alcance dos objectivos da directiva atinentes à prevenção e à gestão integrada de resíduos, é que seja assegurado o controlo do ciclo destes resíduos. A regulamentação comunitária estabelece a responsabilidade do produtor de resíduos até ao momento em que se desfaz dos mesmos para fins da sua reutilização, recuperação ou eliminação. O artigo 12.º da directiva refere-se, por conseguinte, ao controlo dos resíduos no momento em que estes deixam essa esfera de responsabilidade do produtor.

17 O produtor de resíduos que transporta directamente os resíduos ao estabelecimento de aproveitamento ou de eliminação só «se desfaz» destes no momento em que os entrega a esse estabelecimento. Não existe, por isso, qualquer necessidade desse produtor se inscrever no registo, uma vez que a obrigação de inscrição é apenas aplicável às empresas que exercem a actividade de transporte ou de recolha de resíduos a título profissional, isto é, como «actividade habitual».

18 Na opinião do Governo italiano, o artigo 30.º, n.º 4, do decreto legislativo não afecta, portanto, os objectivos da directiva.

Apreciação do Tribunal de Justiça

19 As disposições da directiva devem ser interpretadas à luz do seu objectivo que, nos termos do seu terceiro considerando, é a protecção da saúde humana e do ambiente

contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenamento e depósito dos resíduos, bem como à luz do artigo 174.°, n.° 2, CE, que estipula que a política da Comunidade no domínio do ambiente tem por objectivo atingir um nível de protecção elevado e é baseada, designadamente, nos princípios da precaução e da acção preventiva (v., neste sentido, designadamente, acórdão de 18 de Abril de 2002, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Colect., p. I-3533, n.° 23).

20 Na sua versão inicial, a directiva previa, no artigo 10.°, que as empresas que procedem ao transporte de resíduos estavam sujeitas a uma simples «fiscalização» da autoridade competente, quer esse transporte fosse efectuado por conta própria ou por conta de outrem. Esta disposição encontra expressão no sétimo considerando da mesma directiva, que estabelecia que, «para assegurar a protecção do ambiente, se deve prever [...] uma fiscalização das empresas que eliminam os seus próprios detritos e das que recolhem os resíduos de outrem [...]».

21 A Directiva 91/156 tinha por objectivo, designadamente, reforçar o controlo pelas autoridades públicas. O seu décimo segundo considerando estabelece assim que, «a fim de assegurar o acompanhamento dos resíduos desde a sua produção até à sua eliminação definitiva, convém igualmente submeter a autorização, a registo e às inspecções adequadas, as outras empresas que desenvolvam actividades relacionadas com os resíduos, tais como a sua recolha, transporte ou corretagem». Com este objectivo, foram introduzidas novas regras no artigo 12.° da directiva. Estas regras prevêem em especial, por um lado, que as empresas que procedem ao transporte de resíduos, quando não estão sujeitas a autorização, estão sujeitas a uma obrigação de registo e, por outro, que as empresas abrangidas por esta obrigação são aquelas que procedem a esse transporte «a título profissional». A Directiva 91/156 substituiu, assim, a simples «fiscalização», que não aparece mais enquanto tal na directiva, pela obrigação de registo.

22 Tendo a Directiva 91/156 pretendido consagrar um nível mais elevado de controlo das actividades de transporte de resíduos pelas autoridades públicas do que o que resultava na directiva na sua versão inicial, seria contrário a este objectivo interpretar o conceito de «empresas que procedam a título profissional [...] [ao] transporte de resíduos», referido no artigo 12.º da directiva, no sentido de que exclui as empresas que procedem, no âmbito da sua actividade profissional, ao transporte de resíduos por conta própria. Se esta interpretação fosse acolhida, as actividades de transporte de resíduos destas empresas estariam subtraídas a todo e qualquer controlo.

23 Aliás, o Tribunal de Justiça já declarou que o conceito de transporte de resíduos a título profissional utilizado no artigo 12.º da directiva abrange não apenas quem transporta, no âmbito da sua profissão de transportador, resíduos produzidos por terceiros, mas também quem, não exercendo a profissão de transportador, transporta, no entanto, no âmbito da sua própria actividade profissional, resíduos produzidos por si próprio (despacho Caterino, já referido, n.º 25).

24 Contrariamente ao que sustenta o Governo italiano, o objectivo de fiscalização do ciclo dos resíduos prosseguido pela directiva implica o acompanhamento dos resíduos desde que são produzidos, designadamente, tal como está previsto no artigo 12.º da directiva, o controlo das condições em que são recolhidos e transportados. Se é verdade, em determinados casos, que o próprio produtor dos resíduos pode proceder à sua recolha ou ao seu transporte, só se desfazendo efectivamente desses resíduos no final da operação de recolha ou de transporte, esta circunstância não é relevante para a qualificação dos resíduos, substâncias ou objectos recolhidos ou transportados, nem, por conseguinte, para a obrigação de registo que incumbe a esse produtor em virtude dessa operação.

25 O artigo 12.º da directiva não abrange, no entanto, todas as empresas que, no âmbito da sua actividade profissional, transportam os resíduos por elas produzidos.

26 Desde logo, a expressão «a título profissional» utilizada neste artigo não é sinónima das expressões «no âmbito das suas actividades profissionais» ou «no exercício das suas actividades profissionais», expressões estas que, provavelmente, teriam sido empregues pelo legislador comunitário se tivesse pretendido abranger todas as empresas que, no âmbito da sua actividade profissional, transportam os resíduos por elas produzidos.

27 Em seguida, decorre do décimo segundo considerando da Directiva 91/156 que as novas obrigações de autorização e de registo previstas por esta directiva são aplicáveis às «empresas que desenvolvam actividades relacionadas com os resíduos, tais como a sua recolha, transporte ou corretagem». O emprego da expressão «desenvolver actividades» bem como a enumeração exemplificativa de profissões especializadas no domínio dos resíduos indicam que o artigo 12.º da directiva é aplicável às empresas que exerçam habitualmente actividades de recolha ou transporte de resíduos.

28 Por último, a exigência de que o transporte seja realizado «a título profissional» significa que a actividade de transporte de resíduos, mesmo não prevendo o artigo 12.º que esta actividade das empresas em causa deva ser exclusiva ou mesmo a principal, deve constituir uma actividade ordinária e regular dessas empresas.

29 Resulta das considerações precedentes que o artigo 12.º da directiva sujeita a uma obrigação de registo os estabelecimentos ou empresas que, no âmbito das suas actividades, procedam ordinária e regularmente ao transporte de resíduos, quer estes resíduos sejam produzidos por terceiros ou por eles próprios. Por outro lado, não decorre de qualquer disposição da directiva que esta obrigação comporta excepções baseadas na natureza ou na quantidade dos resíduos.

30 Ora, o artigo 30.º, n.º 4, do decreto legislativo fixa obrigações de registo que variam segundo a perigosidade ou não dos resíduos recolhidos ou transportados.

31 No que respeita aos resíduos não perigosos, esta disposição só impõe uma obrigação de inscrição no registo nacional das empresas que exercem actividades de eliminação de resíduos às empresas que exercem actividades de recolha e de transporte de resíduos produzidos por terceiros, excluindo da obrigação de registo as empresas que recolhem ou transportam os seus próprios resíduos.

32 É certo que, no que diz respeito aos resíduos perigosos, o artigo 30.º, n.º 4, do decreto legislativo prevê que estão sujeitas a esta obrigação de registo todas as empresas que recolhem e transportam estes resíduos. Esta disposição não contém qualquer restrição baseada no carácter profissional dessas actividades de recolha e de transporte, tendo, portanto, a este respeito, um âmbito de aplicação mais amplo que o do artigo 12.º da directiva.

33 No entanto, a referida disposição dispensa da obrigação de registo que ela estabelece os «transportes de resíduos perigosos que não excedam a quantidade de 30 quilos

por dia ou 30 litros por dia efectuados pelo produtor desses resíduos», excepções estas que não estão previstas em nenhuma disposição da directiva. O Governo italiano não explicou, aliás, quais são as considerações subjacentes à fixação desta quantidade mínima.

34 Decorre do exposto que o artigo 30.°, n.° 4, do decreto legislativo viola o artigo 12.° da directiva. Nestas condições, a acção da Comissão deve ser considerada procedente.

35 Por conseguinte, importa declarar que, ao permitir às empresas, nos termos do artigo 30.°, n.° 4, do decreto legislativo:

— que recolham e transportem os seus próprios resíduos não perigosos como actividade ordinária e regular sem serem obrigadas a estar inscritas no registo nacional das empresas que exercem actividades de eliminação de resíduos e

— que transportem os seus próprios resíduos perigosos em quantidade inferior a 30 quilos e a 30 litros por dia sem serem obrigadas a estar inscritas no referido registo,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º da directiva.

Quanto às despesas

36 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

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

1) **Ao permitir às empresas, nos termos do artigo 30.º, n.º 4, do Decreto legislativo n.º 22, de 5 de Fevereiro de 1997, que transpõe as Directivas 91/156/CEE, relativa aos resíduos, 91/689/CEE, relativa aos resíduos perigosos, e 94/62/CE, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, com a redacção que lhe foi dada pela artigo 1.º, n.º 19, da Lei n.º 426, de 9 de Dezembro de 1998:**

   — **que recolham e transportem os seus próprios resíduos não perigosos como actividade ordinária e regular sem serem obrigadas a estar inscritas no Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti (registo nacional das empresas que exercem actividades de eliminação de resíduos) e**

— **que transportem os seus próprios resíduos perigosos em quantidade inferior a 30 quilos e a 30 litros por dia sem serem obrigadas a estar inscritas no referido registo,**

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991.

2) **A República Italiana é condenada nas despesas.**

Assinaturas