CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL G. FEDERICO MANCINI

apresentadas em 5 de Fevereiro de 1987 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. As questões que, através de três decisões de 30 de Outubro de 1985 e nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, foram submetidas, pela Sétima Secção do Rechtbank van Eerste Aanleg de Bruges, ao exame do Tribunal, exigem a interpretação, pelo Tribunal, de algumas normas da Directiva 75/442 do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 47; EE 15 F1 p. 129). Aquelas questões foram suscitadas no âmbito de três processos penais contra Oscar Traen, Camiel Quicke, Edouard Quicke, Remi Vanhove e, como responsável civil por eventuais despesas e multas, a sociedade de responsabilidade limitada (PVBA) Quicke.

Esta sociedade é uma empresa de eliminação de resíduos; Camiel Quicke, seu proprietário, Traen, seu motorista, Edouard Quicke e Vanhove, que dirigem outras duas sociedades, recolheram, transportaram, manipularam por vezes e, de seguida, descarregaram em propriedades rústicas, com a autorização dos respectivos possuidores ou proprietários, resíduos provenientes principalmente de fossas sépticas, fossas de excrementos, poços a nível, poços de esgoto, cisternas de águas pluviais, serrações e instalações de lavagem de granito. Vêm acusados de violação do lei regional flamenga de 2 de Julho de 1981, que procedeu à recepção da citada directiva e de numerosos decretos de execução, ao descarregarem, individualmente ou em participação, resíduos sem pedido de autorização, gerindo, assim, sem autorização, uma instalação de escoamento dos resíduos.

O tribunal de Bruges pergunta:

«1) Com base em que critérios se pode determinar se uma empresa de eliminação de resíduos se encontra submetida aos artigos 8.° a 12.° da Directiva 75/442; se basta, para esse efeito, que desenvolva uma actividade ocasional ou excepcional, ou se, pelo contrário, é necessário recorrer a outros critérios, tais como o fim social, a actividade efectivamente desenvolvida (principal, secundária, repetida), a previsível incidência desta no ambiente, ou outros ainda?

2) Se o transportador que descarrega por conta, a pedido ou com autorização do proprietário ou possuidor do terreno que comprou os resíduos está sujeito à obrigação de obter autorização e se idêntica obrigação impende sobre o proprietário ou possuidor que, sem descarregar ele próprio, permite a actividade de descarga?

3) Se a autorização de descarga concedida pelo director de uma sociedade de depuração de águas, criada pela administração pública de um Estado-membro,

* Tradução do italiano.

preenche os requisitos constantes dos artigos 5.° a 8.° da directiva?

4) Em que medida os Estados-membros têm a liberdade de organizar a fiscalização a que se refere o artigo 10.° da directiva?

5) Se as obrigações decorrentes dos artigos 8.° e 12.° da directiva se aplicam directamente às empresas ou se a sua aplicabilidade fica dependente da prévia criação ou designação, por parte do Estado-membro, do organismo a que as empresas se possam dirigir (por exemplo, para obter a necessária autorização) e das normas de execução (por exemplo, no que se refere aos formulários de descarga dos resíduos), não esquecendo que aquelas disposições se tornam eficazes a partir da notificação aos Estados-membros e não com a publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (artigos 191.° do Tratado CEE e 13.° da directiva)?»

Posto isto, lembro que o Tribunal, por despacho de 4 de Dezembro de 1985, decidiu apensar os três processos para efeitos de tramitação processual e de decisão. O procurador do rei junto do tribunal *a quo*, o arguido Vanhove e a Comissão das Comunidades Europeias apresentaram observações largamente concordantes.

2. Para uma melhor compreensão das perguntas, será conveniente trazer à luz as finalidades e as normas mais importantes da directiva que se pede que o Tribunal interprete.

Baseada nos artigos 100.° e 235.° do Tratado, aquela regulamentação visa não só evitar a existência de disparidades na concorrência entre as empresas, como — e sobretudo — proteger a saúde humana e o ambiente dos efeitos nocivos da eliminação dos resíduos (considerandos n.^{os} 1 e 3). Os conceitos de «resíduo» e de «eliminação» são definidos no artigo 1.° Aquele abrange «qualquer substância ou objecto de que o detentor se desfaz ou tem a obrigação de se desfazer por força das disposições nacionais em vigor» [alínea a)]; o segundo compreende «a recolha, a triagem, o transporte e o tratamento..., o armazenamento e o depósito dos (resíduos) à superfície ou enterrado», bem como «as operações de transformação necessárias (à sua) reutilização ... recuperação ou... (reciclagem)» [alínea b)].

Segue-se uma série de obrigações impostas aos Estados-membros. Assim, o artigo 3.° impõe-lhes que adoptem medidas adequadas a promover a prevenção, a reciclagem e a transformação dos resíduos, bem como a obtenção, a partir deles, de matérias-primas e, eventualmente, de energia, informando a Comissão dos projectos e com observação das regras em que o artigo 4.° traduz o objectivo principal da directiva. Isto é, os resíduos devem ser eliminados sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente. O artigo 7.° exige outras medidas: por força dele, os Estados são obrigados a fazer com que os detentores de resíduos os remetam para um colector privado ou público ou que eles próprios procedam à eliminação respeitando os princípios consignados no artigo 4.°

Vejamos agora o essencial artigo 5.° Esta disposição obriga os Estados-membros a designarem uma ou várias autoridades encarregadas de planificar, organizar, autorizar e

fiscalizar a eliminação, referindo em especial «as pessoas singulares ou colectivas» habilitadas a proceder à eliminação dos resíduos (artigos 5.° e 6.°). Relativamente a estas pessoas, é feita a distinção entre as que agem por conta de terceiros e as que tratam resíduos próprios. As empresas de ambas as categorias estão sujeitas à fiscalização das referidas autoridades (artigo 10.°), sendo que só as primeiras são obrigadas a obter uma autorização específica (artigo 8.°) que as vincula a satisfazer determinadas condições cujo cumprimento será objecto de inspecções periódicas (artigo 9.°).

De acordo com o artigo 11.°, e em conformidade com o princípio «poluidor-pagador», os custos da eliminação, deduzido o montante da eventual valorização dos detritos, serão suportados: a) pelo detentor que remete os resíduos para um colector ou para uma das empresas devidamente autorizada; b) pelos detentores anteriores ou pelo fabricante do produto gerador de resíduos.

Finalmente, o artigo 12.° prevê que, de três em três anos, os Estados-membros transmitirão à Comissão um relatório sobre a eliminação dos resíduos e que, para esse efeito, as empresas mencionadas nos artigos 8.° e 10.° deverão fornecer à autoridade competente as informações sobre as operações de sua responsabilidade.

3. Passo agora ao exame das questões atrás mencionadas. Como recordarão, a primeira diz respeito aos critérios que permitirão identificar os sujeitos e, em especial, as empresas a que se aplica a directiva. O cerne do problema reside na frequência com que são desenvolvidas as operações de eliminação. Será suficiente que tais actividades sejam ocasionais ou revelar-se-á indispensável que a eliminação dos resíduos faça parte do fim social da empresa e constitua, portanto, a sua actividade principal ou secundária e que, neste último caso, se repita no tempo?

A resposta não é difícil. A finalidade principal da directiva, já o disse, consiste na adopção de regulamentações nacionais adequadas a obstar a que a eliminação ameace a saúde humana ou cause dano ao ambiente. Ora, um objectivo definido de uma forma assim tão ampla implica necessariamente que a nossa regulamentação seja aplicável a todas e qualquer espécie de agente, seja qual for a sua natureza jurídica e a maior ou menor frequência com que pratique a actividade de eliminação. Para esta interpretação, aliás, concorrem vários elementos textuais. Assim, no que se refere ao depósito dos resíduos, a directiva não distingue entre depósitos regulares, esporádicos ou únicos, nem destaca o modo (derramamento, descarga, etc.) por que são efectuados. De forma ainda mais significativa, resulta dos artigos 7.° e 11.° que as operações de eliminação podem ser praticadas não apenas por uma empresa em sentido técnico mas também pelo próprio detentor do resíduo e por um colector privado ou público.

Tudo quanto disse, como é evidente, fica dependente, na hipótese contida no artigo 8.°, da condição de o operador eliminar os resíduos por conta de terceiros.

4. A segunda questão visa determinar: a) se, no caso de descarga por conta de terceiros efectuada num terreno, por ordem, a pedido ou com autorização do proprietário ou do possuidor, o transportador dos resíduos é obrigado a munir-se da autorização; b) se o proprietário ou possuidor que comprou os resíduos fica também obrigado, pelo facto de autorizar a descarga, a obter a autorização da autoridade mencionada no artigo 5.°

Relativamente à primeira pergunta, é suficiente destacar que, nos termos da norma seguramente imperativa do artigo 8.°, uma empresa apenas pode proceder à eliminação de resíduos a favor de terceiros no caso de se encontrar autorizada por um organismo público; terá, pois, de se excluir a possibilidade de essa autorização poder ser substituída pela de um particular, como é o proprietário do terreno em que se efectua a descarga. O segundo problema encontra solução ao verificar-se que o mesmo artigo 8.° apenas exige a autorização no caso de empresas que agem por conta de terceiros. Contudo, no âmbito das medidas a que se referem os artigos 3.°, 4.° e 7.°, os Estados-membros podem estender a referida obrigação também aos outros sujeitos e, em especial, aos detentores de resíduos que procedam, eles próprios, à eliminação. Compete, com efeito, aos estados, avaliar a necessidade de uma medida desse género para a prossecução dos objectivos da directiva.

5. Em terceiro lugar, o Tribunal de Bruges pergunta se o director de uma sociedade pública de tratamento de águas pode ser considerado organismo competente para conceder a autorização.

Ainda aqui a resposta é simples. A directiva, sabê-mo-lo, limita-se a exigir que os Estados-membros designem «a ou as autoridades» encarregadas de autorizar, numa determinada zona, as operações de eliminação (artigos 5.° e 8.°). Nenhuma proibição, pois, de que a faculdade de concessão de autorização relativamente a determinados tipos de resíduos (como, por exemplo, as águas inquinadas) seja conferida à pessoa referida na questão.

6. A quarta questão diz respeito à amplitude do poder discricionário atribuído aos Estados-membros relativamente à organização da fiscalização sobre as empresas que eliminam os próprios resíduos e sobre as empresas que exercem tais actividades por conta de terceiros.

Faço notar que o artigo 10.° fala, de uma forma genérica, de «fiscalização da autoridade competente». Deve, pois, deduzir-se, parece-me, gozarem os estados de ampla liberdade na definição das respectivas medidas; na condição, claro, de não contrariarem os objectivos da directiva, tal como se encontram enunciados no artigo 4.°

7. Pela quinta questão, o juiz *a quo* é confrontado com o velho problema da eficácia que deve ser atribuída às directivas que um Estado-membro não tenha aplicado a tempo ou correctamente; pergunta, pois, se os artigos 8.° e 12.° serão directamente aplicáveis às empresas que eliminam os resíduos.

No nosso caso — é verdade — as disposições controvertidas não atribuem direitos, antes impõem obrigações; e, num recente acórdão [26 de Fevereiro de 1986, processo 152/84, Marshall/Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching), Colect. p. 723] o Tribunal recusou atribuir eficácia directa a normas deste tipo. Não chamarei, porém, a atenção do juiz de reenvio para esta decisão sobre cujo alcance é ainda necessário reflectir; responder-lhe-ei de forma mais pragmática, referindo que as obrigações resultantes daqueles dois artigos implicam, para se tornarem exequíveis, a adopção de normas internas. A obrigação resultante do artigo 8.° é, com efeito, uma consequência das «medidas tomadas por força do artigo 4.°»; e a resultante do artigo 12.° foi estabelecida para que os estados possam cumprir o dever de enviarem, de três em três anos, um relatório sobre a eliminação dos resíduos. Determinar os respectivos conteúdos e formas é, pois, da competência e um direito dos estados.

8. Por todas as razões que precedem, proponho que o Tribunal responda da forma seguinte às questões formuladas pela Sétima Secção do Rechtbank van Eerste Aanleg de Bruges, por decisões de 30 de Outubro de 1985, proferidas no âmbito dos processos instaurados contra Oscar Traen, Camiel Quicke, Edouard Quicke, Remi Vanhove e a SRL (PVBA) Quicke:

«1) Os artigos 8.° a 12.° da Directiva 75/442, de 15 de Julho de 1975, devem ser interpretados no sentido de que são aplicáveis a todos e quaisquer sujeitos que pratiquem operações de eliminação de resíduos, com a condição, no que se refere ao artigo 8.°, de que ajam por conta de terceiros. A natureza jurídica de tais sujeitos e a frequência com que procedam à eliminação de resíduos não têm qualquer relevância.

2) O artigo 8.° da Directiva 75/442 deve ser interpretado no sentido de que a autorização nele prevista terá de ser concedida pela autoridade pública para este fim designada pelos Estados-membros, nos termos do artigo 5.° daquele diploma, não podendo ser substituída por uma ordem, pedido ou autorização do proprietário ou possuidor do terreno em que foram derramados os resíduos.

Ainda que aquele artigo apenas sujeite à obrigação de obter autorização os estabelecimentos ou empresas que procedem à eliminação de resíduos por conta de terceiros, os Estados-membros podem, pela adopção das medidas previstas no artigo 4.°, estender a referida obrigação aos detentores de resíduos que procedem eles próprios à sua eliminação.

3) Nos termos do artigo 5.° da Directiva 75/442, compete aos Estados-membros designar a ou as autoridades competentes para a concessão da autorização de eliminação dos resíduos. Nada proíbe, pois, que tal faculdade seja concedida a uma sociedade pública de tratamento de águas.

4) O artigo 10.° da Directiva 75/442 deve ser interpretado no sentido de os Estados-membros gozarem de ampla discricionariedade na organização da fiscalização exercida pela autoridade competente sobre todas as empresas de eliminação de resíduos. É, contudo, necessário que as respectivas medidas sejam adequadas aos objectivos da directiva tal como resultam do seu artigo 4.°

5) Os artigos 8.° e 12.° da Directiva 75/442 devem ser interpretados no sentido de que não impõem directamente obrigações às empresas interessadas. Estas empresas cumprem as suas obrigações ao respeitarem as medidas regulamentares adoptadas pelos Estados-membros.»