CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL apresentadas em 14 de Abril de 2005 [1]

I — Introdução

1. Através da presente acção, a Comissão pede que seja declarado que a República Italiana, ao não prever no direito nacional a inscrição no registo nacional para empresas que recolhem ordinária e regularmente os seus próprios resíduos não perigosos e para empresas que transportam os seus próprios resíduos perigosos em quantidade inferior a 30 kg ou 30 litros por dia, 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 [2], na versão da Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 [3].

2. No presente processo, coloca-se sobretudo a questão de saber em que medida empresas que recolhem ou transportam os seus próprios resíduos (perigosos ou não perigosos) devem ser consideradas «empresas que proced[e]m a título profissional à recolha ou transporte de resíduos» na acepção do artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos e, em consequência, ser sujeitas a obrigação de registo.

II — Quadro jurídico

A — *A regulamentação comunitária*

3. O artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, dispõe o seguinte:

«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

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129 (a seguir «directiva relativa aos resíduos» ou «versão originária da directiva relativa aos resíduos»).

3 — JO L 78, p. 32 (a seguir «directiva que altera a directiva relativa aos resíduos»; seguidamente, a directiva relativa aos resíduos conforme alterada por esta directiva será designada «directiva relativa aos resíduos, conforme alterada»).

corretores) e que não estejam sujeitos autorização, deverão estar registados junto das autoridades competentes.»

B — *A legislação nacional*

4. O artigo 30.°, n.° 4, do Decreto legislativo n.° 22 de 5 de Fevereiro de 1997, na versão resultante da Lei n.° 426 de 9 de Dezembro de 1998 (a seguir «decreto legislativo»), dispõe o seguinte:

«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 kg por dia ou 30 litros por dia efectuados pelo produtor desses resíduos [...], devem estar inscritas no registo» [4].

4 — Registo nacional das empresas que exercem actividades de eliminação de resíduos.

III — Fases pré-contenciosa e contenciosa

5. Por ser da opinião de que o artigo 30.°, n.° 4, do decreto legislativo violava o artigo 12.° da directiva relativa aos resíduos, a Comissão deu início, por notificação de 24 de Outubro de 2001, a um processo de incumprimento contra a República italiana nos termos do artigo 226.° CE.

6. Na sua resposta de 27 de Fevereiro de 2002, o Governo italiano rejeitou a acusação da Comissão com base num parecer do Ministério do Ambiente e da Protecção do Território.

7. Tendo, porém, mantido a sua opinião, a Comissão dirigiu, em 27 de Junho de 2002, um parecer fundamentado ao Governo italiano, convidando-o a dar cumprimento a este parecer no prazo de dois meses.

8. Tendo o parecer fundamentado permanecido sem resposta, a Comissão intentou, por petição de 17 de Junho de 2003, inscrita no registo do Tribunal de Justiça em 24 de Junho de 2003, a presente acção.

9. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— declarar que a República Italiana, ao permitir, nos termos do artigo 30.°, n.° 4, do Decreto legislativo n.° 22, de 5 de Fevereiro de 1987, tal como alterado pela Lei n.° 426, de 9 de Dezembro de 1998, que as empresas 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 transportem os seus próprios resíduos perigosos em quantidade inferior a 30 kg 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.° da Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos, tal como alterada pela Directiva 91/156/CEE;

— condenar a República Italiana nas despesas do processo.

IV — Apreciação da acção

A — *Principais argumentos das partes*

10. A Comissão alega que, nos termos do artigo 12.° da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, todas as empresas, sem qualquer distinção, que recolhem ou transportam resíduos a título profissional, quer se trate de resíduos perigosos ou não perigosos, devem estar registadas junto das autoridades competentes. Este conceito de empresas que recolhem ou transportam resíduos «a título profissional» abrange, segundo a Comissão, não só empresas que realizam estas actividades por conta de terceiros mas também empresas que, no âmbito da sua actividade ordinária, recolhem ou transportam os seus próprios resíduos enquanto actividade secundária e obtêm com esta uma vantagem económica. Para a Comissão, o Tribunal de Justiça também chegou a esta conclusão na fundamentação do despacho que proferiu no processo C-311/99 [5].

11. Segundo a Comissão, esta interpretação é conforme à economia e aos objectivos da directiva relativa aos resíduos, em especial à necessidade de assegurar o acompanhamento dos resíduos desde a sua produção até à sua eliminação definitiva, conforme referida no décimo segundo considerando da directiva que altera a directiva relativa aos resíduos. Uma vez que a obrigação de registo possibilita este acompanhamento, o acompanhamento integral dos resíduos não seria assegurado se empresas que recolhem ou transportam os seus próprios resíduos estivessem excluídas da obrigação de registo prevista no artigo 12.° da directiva relativa aos resíduos.

12. No artigo 30.° do decreto legislativo só é, pelo contrário, prevista uma obrigação de

5 — Despacho proferido pelo Tribunal de Justiça, com base no artigo 104.°, n.° 3, do Regulamento de Processo, de 29 de Maio de 2001, no processo C-311/99 (Caterino, ainda não publicado na Colectânea, n.° 25).

registo para empresas que recolhem ou transportam resíduos de terceiros, o que não é, portanto, conforme ao conceito de empresas que recolhem e transportam resíduos «a título profissional» na acepção do artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada.

13. Acresce que também não está prevista no artigo 12.º qualquer limitação quantitativa, pelo que a excepção à obrigação de registo resultante do artigo 30.º do decreto legislativo para empresas que transportam resíduos perigosos em quantidade inferior a 30 kg ou 30 litros por dia também não é compatível com a directiva relativa aos resíduos.

14. O Governo italiano alega que nenhuma disposição do direito comunitário impõe que a recolha e o transporte de resíduos sejam realizados por terceiros. Decisivo é que seja alcançado o objectivo do acompanhamento do ciclo de valorização dos resíduos. De acordo com a directiva, o detentor dos resíduos é responsável por estes até ao momento em que se desfaz dos mesmos para fins de reutilização, tratamento ou eliminação. A obrigação de registo prevista no artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos deve, por conseguinte, assegurar o acompanhamento dos resíduos a partir do momento em que os resíduos deixam a esfera de responsabilidade do produtor dos resíduos. O produtor dos resíduos só se «desfaz» destes quando os entrega a uma empresa que se ocupa da valorização ou da eliminação dos resíduos. Até esse momento, até ao qual os resíduos permanecem, em qualquer caso, sob a sua responsabilidade, não existe, por este motivo, qualquer necessidade de registar a empresa produtora para fins de fiscalização.

15. Na opinião do Governo italiano, o conceito «a título profissional» do artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos deve, por um lado, expressar que está em causa uma actividade regular e pode, por outro, ser entendido no sentido de que a empresa em causa deve dispor dos conhecimentos e da experiência necessários para realizar essa actividade. Caso esse conceito fosse entendido como a Comissão defende, existiria obrigação de registo para milhares de empresas e seria posta em causa a possibilidade de controlo pelas autoridades. Por último, na transposição do sistema de fiscalização previsto na directiva relativa aos resíduos é possível ter em conta a perigosidade e a quantidade dos resíduos.

B — *Apreciação*

16. A Comissão critica o artigo 30.º, n.º 4, do decreto legislativo pelo facto de nesta disposição não ser fixada qualquer obrigação de registo — mais precisamente no caso dos resíduos não perigosos — ou de essa obrigação só ser fixada a partir de uma determinada quantidade de resíduos (concretamente 30 kg ou 30 litros por dia) — no caso dos resíduos perigosos — para empresas

que recolhem ou transportam os seus próprios resíduos.

17. Em consequência, coloca-se no presente processo, por um lado, a questão de saber se, nos termos do artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, deve igualmente ser prevista uma obrigação de registo para empresas que recolhem ou transportam resíduos próprios e, por outro, se esta obrigação de registo pode eventualmente ser sujeita — pelo menos no que se refere a resíduos perigosos — a uma limitação quantitativa como no caso em apreço.

18. No que diz, em primeiro lugar, respeito à questão de saber se empresas que recolhem ou transportam resíduos próprios são em geral abrangidas pelo artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, note-se que esta directiva, no que se refere à eliminação e à valorização de resíduos próprios, adopta regras mais claras do que em relação à recolha e ao transporte dos mesmos.

19. Assim, o artigo 8.º da directiva relativa aos resíduos prevê que os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que qualquer detentor de resíduos, na medida em que não os confie a um serviço de recolha ou a uma empresa que proceda à eliminação ou ao aproveitamento dos resíduos, assegure ele próprio o aproveitamento ou a eliminação dos resíduos em conformidade com o disposto nessa directiva. É certo que, segundo o décimo primeiro considerando da directiva que altera a directiva relativa aos resíduos, as empresas que tratam os seus próprios resíduos ou efectuam o aproveitamento de resíduos podem ser dispensadas da autorização requerida desde que preencham os requisitos de protecção do ambiente, mas essas empresas devem igualmente ser sujeitas à obrigação de registo. A regulamentação correspondente é estabelecida no artigo 11.º, n.os 1 e 2, da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada.

20. Pelo contrário, na directiva relativa aos resíduos não existe nenhuma referência expressa a empresas que recolhem ou transportam os seus próprios resíduos. Nos termos do décimo segundo considerando da directiva que altera a directiva relativa aos resíduos, também devem, em todo o caso, ser submetidas a autorização ou a registo e às inspecções adequadas «outras empresas que desenvolvam actividades relacionadas com os resíduos, tais como a sua recolha, transporte ou corretagem».

21. O artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, delimita, à imagem do referido considerando, o âmbito de aplicação da obrigação de autorização ou de registo no sentido de «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)».

22. Caso apenas se tome por base a redacção do décimo segundo considerando da directiva que altera a directiva relativa aos resíduos e do artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, existem argumentos para concluir num primeiro momento que este artigo apenas abrange empresas de recolha e de transportes e não empresas que desenvolvem a sua principal actividade noutro sector mas que também recolhem ou transportam simultaneamente os seus próprios resíduos.

23. Como a Comissão, defendo, no entanto, que o exame dos trabalhos preparatórios desta disposição e da economia geral da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, sugerem que o artigo 12.º desta directiva também deve abranger empresas que recolhem ou transportam os seus próprios resíduos.

24. Há que observar a este respeito que na versão originária da directiva relativa aos resíduos se distinguia entre dois grupos de empresas aos quais eram aplicáveis exigências diferentes no intuito de assegurar a protecção do ambiente.

25. O primeiro grupo abrangia as empresas «que proced[em] ao tratamento, armazenamento ou depósito de resíduos por conta de outrem». Estas empresas estavam sujeitas a autorização (artigo 8.º da versão originária da directiva relativa aos resíduos) e a uma inspecção periódica pela autoridade competente (artigo 9.º da versão originária da directiva relativa aos resíduos).

26. O segundo grupo incluía «empresas que procedem ao transporte, recolha, armazenamento, depósito ou tratamento dos próprios resíduos, assim como as que recolhem ou transportam resíduos por conta de outrem». Estas empresas estavam sujeitas a uma simples «fiscalização» pela autoridade competente (artigo 10.º da versão originária da directiva relativa aos resíduos).

27. Pelo contrário, na directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, a «fiscalização» pela autoridade já não é prevista como medida autónoma.

28. Em vez disso, uma parte das empresas do grupo referido em segundo lugar — designadamente as empresas que procedem ao armazenamento, depósito ou tratamento dos próprios resíduos — são actualmente abrangidas pela categoria de empresas que procedem à eliminação ou à valorização de resíduos sujeitas a autorização nos termos dos artigos 9.º e 10.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, ou então, na medida em que estejam verificadas as condições para a dispensa de autorização previstas no artigo 11.º, n.º 1, estão, em qualquer caso, sujeitas a registo segundo o n.º 2 deste artigo.

29. Em relação às restantes empresas referidas no artigo 10.° da versão originária da directiva relativa aos resíduos, designadamente as empresas que recolhem ou transportam resíduos — próprios ou por conta de outrem —, é pacífico que, actualmente, pelo menos as empresas que recolhem ou transportam resíduos por conta de outrem são abrangidas pelo artigo 12.° da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, e estão, por conseguinte, sujeitas a registo desde que não necessitem de autorização.

30. Em síntese, cumpre portanto concluir que as empresas — sujeitas a fiscalização pela autoridade competente nos termos do artigo 10.° da versão originária da directiva relativa aos resíduos — que procedem ao armazenamento, depósito ou tratamento dos seus próprios resíduos bem como as empresas que recolhem ou transportam resíduos por conta de outrem são actualmente sujeitas pela directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, a autorização ou a registo e devem assim, nos termos do artigo 13.° desta directiva, ser objecto de controlos periódicos apropriados pelas autoridades competentes.

31. No entanto, é difícil admitir que empresas que recolhem ou transportam os próprios resíduos estejam excluídas deste aumento da eficácia do controlo operado pela directiva que altera a directiva relativa aos resíduos — em vez da simples fiscalização são previstas uma autorização ou um registo e um controlo periódico adequado.

32. Antes de mais, na directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, não se encontra, ressalvado o artigo 12.°, qualquer medida de controlo específica em relação a empresas que recolhem ou transportam resíduos. Se o artigo 12.° devesse efectivamente ser entendido no sentido de que não abrange igualmente as empresas que recolhem ou transportam os seus próprios resíduos, a directiva que altera a directiva relativa aos resíduos não só não teria trazido qualquer aumento do nível de protecção e da eficácia dos controlos como até teria gerado um agravamento nesta matéria, dado que a versão originária da directiva relativa aos resíduos previa pelo menos uma fiscalização destas empresas pela autoridade competente. Além disso, essa interpretação estaria, como a Comissão observou, numa certa contradição com o décimo segundo considerando da directiva que altera a directiva relativa aos resíduos, no qual é feita referência à garantia do «acompanhamento dos resíduos desde a sua produção até à sua eliminação definitiva».

33. O facto de uma empresa que recolhe ou transporta os seus próprios resíduos ser, enquanto detentora de resíduos, em qualquer caso, por força do artigo 8.° ou igualmente do artigo 4.° da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, «responsável» por estes seus resíduos até à entrega dos mesmos a uma empresa de eliminação ou de valorização — está sujeita à proibição de eliminação não controlada e à obrigação de entregar os resíduos a uma empresa desse tipo —, não constitui, ao contrário do que é alegado pelo Governo italiano, um argumento contra a sujeição dessa empresa às exigências de registo e de controlo previstas nos artigos 12.° e 13.° desta directiva. Com efeito, segundo os artigos 4.° e 8.° da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, as empresas que procedem à valorização ou à

eliminação dos seus resíduos também estão sujeitas à proibição geral de eliminação não controlada bem como à obrigação de assegurar o aproveitamento ou a eliminação em conformidade com o disposto na directiva e encontram-se, não obstante, sujeitas a autorização ou a registo nos termos dos artigos 9.º, 10.º e 11.º desta directiva e, segundo o artigo 12.º da mesma, a um controlo periódico apropriado.

34. Assim, concluo que, segundo o artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, também deve, em princípio, ser prevista uma obrigação de registo para empresas que recolhem ou transportam os seus próprios resíduos desde que estas não estejam sujeitas a autorização.

35. No entanto, é ainda controvertido qual é o significado do conceito «a título profissional» que figura no artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada.

36. Uma vez que, como concluí, o artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, não só se refere a empresas que, enquanto empresas de recolha ou de transportes, desenvolvem actividades no sector dos resíduos, mas também a empresas com um âmbito de actividade distinto que apenas recolhem ou transportam os seus próprios resíduos enquanto actividade secundária, não se afigura conveniente interpretar em primeira linha este conceito do carácter profissional em sentido quantitativo, ou seja, no sentido da vantagem económica ou do lucro para a empresa em questão.

37. Do meu ponto de vista, o complemento «a título profissional» visa, em certa medida, antes uma restrição no sentido de que nem toda e qualquer empresa que produza ocasional ou excepcionalmente resíduos que ela própria transporta seguidamente para uma empresa de recolha, de valorização ou de eliminação está sujeita à obrigação de registo prevista no artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, mas que o estão, ao invés, empresas a cuja actividade profissional esteja regular/normalmente, isto é, na prática por força da natureza desta actividade, ligado o transporte ou a recolha de resíduos próprios.

38. A opinião essencialmente defendida por ambas as partes no presente processo, de que o complemento «a título profissional» indica que a recolha ou o transporte de resíduos constitui uma actividade que a empresa realiza normal e regularmente no âmbito da sua actividade efectiva, pode, nesta medida, ser acolhida.

39. Relativamente à limitação quantitativa à obrigação de registo, prevista no decreto legislativo, a 30 kg ou 30 litros por dia, que tem por objecto empresas que recolhem ou transportam os seus próprios resíduos perigosos, há que observar que o conceito «a título profissional», constante do artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, apresenta, de facto, uma imprecisão e que deixa assim aos Estados-Membros uma certa margem de apreciação na transposição. Contudo, uma vez que o conceito «a título profissional» não se baseia de modo algum, como o Governo italiano parece ter suposto, na rentabilidade da recolha ou do transporte dos resíduos próprios, na minha opinião, o artigo 12.º também não permite excluir em geral da obrigação de registo as empresas que recolhem ou transportam resíduos perigosos próprios até 30 kg ou 30 litros por dia.

40. Por outras palavras, uma empresa que recolhe ou transporta diariamente até 30 kg ou 30 litros de resíduos perigosos próprios pode perfeitamente ser considerada uma empresa que realiza esta actividade enquanto actividade ordinária e regular no âmbito da sua actividade empresarial.

41. De resto, tal como foi alegado pela Comissão, o artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada, está formulado de forma incondicional e não contém qualquer referência ao facto de a obrigação de registo só dever ser válida a partir de uma determinada quantidade mínima. O Governo italiano também não explicou em pormenor quais as considerações subjacentes à fixação desta quantidade mínima.

42. À luz do exposto, conclui-se assim que o decreto legislativo, na medida em que exclui em geral empresas que recolhem ou transportam os seus próprios resíduos não perigosos da obrigação de registo, viola o artigo 12.º da directiva relativa aos resíduos, conforme alterada. Deve igualmente concluir-se que o decreto legislativo não é compatível com este artigo, na medida em que exclui da obrigação de registo empresas que recolhem ou transportam os seus próprios resíduos perigosos em quantidade inferior a 30 kg ou 30 litros por dia.

43. A acção da Comissão é assim procedente.

V — Despesas

44. 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 República Italiana sido vencida, proponho a sua condenação nas despesas.

VI — Conclusão

45. Face ao exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«— Declare que a República Italiana, ao permitir, nos termos do artigo 30.°, n.° 4, do Decreto legislativo n.° 22, de 5 de Fevereiro de 1977, tal como alterado pela Lei n.° 426, de 9 de Dezembro de 1988, que empresas 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 transportem os seus próprios resíduos perigosos em quantidade não inferior a 30 kg ou 30 litros por dia sem serem obrigadas a estar inscritas no referido registo, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.° da Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos, tal como alterada pela Directiva 91/156/CEE.

— Condene a República Italiana nas despesas.»