CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL apresentadas em 1 de Abril de 2004 [1]

I — Introdução

1. A Comissão requer com a presente acção por incumprimento que seja declarado que o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 75/439/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à eliminação dos óleos usados [2], na redacção dada pela Directiva 87/101/CEE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986 [3] (a seguir «Directiva 75/439 na versão alterada»), ao não ter adoptado as medidas necessárias para a transposição do artigo 3.º, n.º 1, da directiva, que determina que os Estados-Membros devem dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração, antes de estes serem eliminados por combustão ou por outra forma.

2. Este processo diz, acima de tudo, respeito à questão do alcance desta obrigação, tendo em consideração que na referida disposição se remete para as restrições de ordem técnica, económica e administrativa.

II — Enquadramento jurídico

3. Os artigos 1.º a 6.º da versão original da Directiva 75/439 foram substituídos pelas novas normas introduzidas pelo artigo 1.º da Directiva 87/101. O segundo considerando da Directiva 87/101 dispõe o seguinte:

«Considerando que a regeneração constitui geralmente a valorização mais racional dos óleos usados, atendendo à poupança de energia que permite realizar; que, por conseguinte, se deve dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração, sempre que as restrições de ordem técnica, económica e administrativa o permitam.»

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 194, p. 23; EE 15 F1 p. 91 (a seguir «Directiva 75/439»).

3 — JO 1987, L 42, p. 43 (a seguir «Directiva 87/101»).

4. Nos termos do artigo 1.º da Directiva 75/439 na versão alterada, «regeneração», na acepção da directiva, designa «qualquer processo que permita produzir óleos de base mediante refinação de óleos usados que implique, nomeadamente, a separação dos contaminantes, produtos de oxidação e aditivos que estes óleos contêm».

5. O artigo 3.º da Directiva 75/439 na versão alterada dispõe o seguinte:

«1. Sempre que as restrições de ordem técnica, económica e administrativa o permitam, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração.

2. No caso de não se proceder à regeneração dos óleos usados devido às restrições referidas no n.º 1, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que qualquer tratamento dos óleos usados por combustão seja efectuado de forma aceitável do ponto de vista do ambiente, em conformidade com o disposto na presente directiva, e sob condição de essa combustão ser praticável do ponto de vista técnico, económico e administrativo.

3. No caso de não se proceder nem à regeneração nem à combustão dos óleos usados devido às restrições referidas nos n.os 1 e 2, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para assegurar a sua destruição sem perigo ou o seu armazenamento ou depósito controlado.»

III — Fase pré-contenciosa e tramitação processual

6. Na sua resposta a um questionário elaborado pela Comissão, relativo à transposição da Directiva 75/439 na versão alterada, o Governo do Reino Unido expôs que não foi possível dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração devido a restrições de ordem técnica, económica e administrativa. O Governo do Reino Unido remeteu ainda para o facto de para esse efeito serem necessários investimentos avultados. Em especial a capacidade concorrencial de empresas que reutilizam o óleo usado para fins energéticos e o baixo preço dos óleos de base, que tornam pouco rentável a regeneração, constituem factores que impedem a regeneração dos óleos usados.

7. Tanto na notificação para cumprir de 19 de Abril de 2001, como no parecer fundamentado de 21 de Dezembro de 2001, a Comissão entendeu não existirem quaisquer restrições que justifiquem não dar

prioridade à regeneração dos óleos usados e que, por conseguinte, o Reino Unido não tomou as medidas necessárias para a transposição do artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 75/439 na versão alterada.

8. Nas suas cartas de resposta, o Governo do Reino Unido realçou a sua disponibilidade de princípio para transpor na íntegra a disposição referida, mas especificou, no entanto, que particularmente restrições de ordem económica impedem que seja dada prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração. A análise do mercado dos óleos usados no Reino Unido torna evidente as limitações económicas a que está sujeita a regeneração dos óleos usados neste país. Os maiores obstáculos, neste aspecto, são a grande procura de óleos usados para serem utilizados como combustível e a fraca procura de óleos regenerados.

9. Remetendo para a complexidade e os custos das medidas adequadas para dar prioridade à regeneração dos óleos usados, o Governo do Reino Unido não apresentou uma lista completa de medidas a tomar, mas no entanto propôs como medidas a serem discutidas a introdução de um subsídio único para a construção e exploração de uma central de regeneração em conjugação com um programa para a optimização da comercialização do produto, bem como a possibilidade de uma alteração no que diz respeito ao regime fiscal relativo aos óleos usados. Além disso, assumiu o compromisso de elaborar uma calendarização detalhada para a transposição da directiva, logo que tenham sido elaboradas as medidas apropriadas, e ainda propôs um encontro com a Comissão para deliberar sobre as medidas propostas.

10. Considerando que as explicações adiantadas pelo Governo do Reino Unido não eram suficientes para afastar a alegação de incumprimento de Estado em causa, a Comissão intentou a presente acção, nos termos do artigo 226.º CE, por petição de 21 de Novembro de 2002, registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Novembro de 2002.

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

1) declarar que, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 75/439/CEE do Conselho, que determina que os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração, ou, em qualquer caso, ao não comunicar as referidas disposições à Comissão, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força daquela directiva.

2) condenar o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte nas despesas.

IV — Quanto ao incumprimento de Estado

A — *Principais argumentos das partes*

12. Em relação ao conteúdo e alcance da obrigação constante do artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 75/439 na versão alterada, o *Governo do Reino Unido* alega que este não impõe uma obrigação absoluta aos Estados-Membros no sentido de adoptar medidas para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração, pois esta obrigação apenas subsiste desde que as restrições de ordem técnica, económica e administrativa o permitam. Se for esse o caso, os n.os 2 e 3 do mesmo artigo prevêem possibilidades alternativas de utilização dos óleos usados. Para atingir o objectivo proposto da regeneração exigem-se medidas adequadas e proporcionadas.

13. O Governo do Reino Unido apoia o seu entendimento no acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-102/97 [4]. Deste acórdão — bem como das conclusões do advogado-geral N. Fennelly neste processo [5] — decorre que a obrigação em causa varia consoante as circunstâncias existentes no respectivo Estado-Membro e que, na transposição do artigo 3.º da Directiva 75/439 na versão alterada, estes dispõem de um amplo poder de apreciação. Não é propriamente necessária a adopção de disposições legais ou outras medidas de determinado tipo, mas sim, tendo em consideração as limitações decorrentes das restrições, a adopção de medidas adequadas para que seja dada prioridade à regeneração. Consoante o tipo de restrições, pode-se tratar neste caso de medidas que aumentem a eficácia ou que se alterem com o decorrer do tempo. O Tribunal de Justiça deve, portanto, apreciar se o Estado-Membro em causa agiu de forma proporcionada ou adequada, tendo em consideração as circunstâncias do caso em apreço.

14. O Governo do Reino Unido considera que foram de facto tomadas as medidas adequadas e proporcionadas para dar prioridade à regeneração e que, deste modo, cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 75/439 na versão alterada. A este respeito, alega que identificou os obstáculos que impedem a regeneração, os quais são predominantemente de ordem económica, mais precisamente a grande procura de óleo usado para utilização como combustível — em centrais térmicas a carvão (como reguladores térmicos) e em centrais de asfalto — e a fraca

4 — Acórdão de 9 de Setembro de 1999, Comissão/Alemanha (C-102/97, Colect., p. I-5051, n.os 40 e segs.).

5 — Conclusões do advogado-geral N. Fennelly, de 11 de Fevereiro de 1999, no processo C-102/97 (acórdão já referido na nota 4), n.º 20.

procura de óleo regenerado, que é considerado pelos consumidores como de menor qualidade. Além disso, num estudo de grande alcance, realizado em Março de 2001, analisou as hipóteses de solução para a eliminação destes obstáculos e, à luz deste estudo, desenvolveram-se medidas para promover a regeneração dos óleos usados. Como o Governo do Reino Unido expôs na fase escrita do processo, estes estudos estariam concluídos em meados de Março de 2003 e permitir-lhe-iam promover a regeneração dos óleos usados de acordo com um plano estruturado, em consonância com a Directiva 75/439 na versão alterada.

15. Na medida em que tomou, desta forma, medidas para identificar, avaliar e ultrapassar as restrições existentes, o Reino Unido encontra-se numa situação diferente da República Federal da Alemanha no processo C-102/97, no qual o Tribunal de Justiça declarou que a Alemanha não adoptou qualquer medida concreta e limitou-se «a remeter para a sua própria definição das restrições e para a situação existente no seu território para tentar justificar esta ausência total de medidas de execução do artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 75/439, alterada».

16. Por fim, o Governo do Reino Unido realça ainda que os benefícios fiscais existentes a nível nacional — em relação aos óleos usados utilizados para combustão — não influencia decisivamente o desequilíbrio entre o mercado para a regeneração e o mercado para a combustão dos óleos usados. É difícil determinar o preço dos óleos usados para regeneração no Reino Unido, na medida em que, noutros Estados-Membros, estes óleos usados são subvencionados e os custos do transporte dos óleos usados destinados à regeneração são bastante mais elevados do que os dos óleos usados destinados à combustão.

17. No entender da *Comissão*, o Governo do Reino Unido, com as medidas e os estudos indicados, ainda não adoptou as medidas necessárias para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração. A situação da transposição da directiva no Reino Unido é comparável ao caso da República Federal da Alemanha, que foi considerada insuficiente pelo Tribunal de Justiça no processo C-102/97. Com efeito, o Governo do Reino Unido ainda não adoptou quaisquer medidas concretas para a promoção da prioridade à regeneração e apenas se limitou a determinar quais as medidas que poderão um dia ser adoptadas para a concretização deste objectivo. Estes procedimentos não suscitaram qualquer alteração efectiva no tratamento dos óleos usados.

18. Apesar das restrições de ordem económica, o Governo do Reino Unido também não aproveitou a possibilidade prevista nos artigos 14.º e 15.º da Directiva 75/439 na

versão alterada, ou seja, atribuir subsídios para cobrir os custos emergentes. Além disso, segundo a Comissão, os benefícios fiscais concedidos para óleos usados destinados à combustão incentivam a combustão destes óleos, o que é contrário ao objectivo da directiva.

19. Na audiência, o *Governo do Reino Unido* expôs adicionalmente, entre outros pontos, que, a par das restrições de ordem económica, também existem restrições de ordem administrativa (o sistema de recolha muito descentralizado — para óleos usados como combustível — deveria ser substancialmente alterado para reencaminhar os óleos usados para centrais de regeneração) e de ordem técnica (não é certo se determinadas tecnologias são capazes de lidar com as mudanças na composição dos óleos usados nos próximos dez anos). O Governo do Reino Unido alegou ainda que nunca defendeu a opinião de que, devido às restrições existentes, nada poderia ser feito e que os estudos realizados constituem (por agora) as medidas de transposição adequadas, tendo em consideração as circunstâncias. O Governo do Reino Unido remeteu ainda, na audiência, pela primeira vez, para a «Waste Strategy 2000», elaborada no âmbito da directiva relativa aos resíduos [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)] e com base no Environmental Protection Act, e na qual também se reconhece a prioridade a dar à regeneração nos termos da Directiva 75/439 na versão alterada. Após ter sido inquirido a este respeito, o Governo do Reino Unido explicou que o relatório previsto para Março de 2003, que deveria autorizar a aplicação de medidas adequadas, apenas foi concluído no Outono de 2003.

20. Na audiência, a *Comissão* sublinhou novamente que os estudos e relatórios indicados apenas constituem a base de medidas para dar prioridade à regeneração dos óleos usados. Contudo, é necessária uma actuação efectiva.

B — *Apreciação*

21. Antes de mais, deve ser apreciada a importância das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 3.º da Directiva 75/439 na versão alterada, nomeadamente o tratamento dos óleos usados por regeneração. Em relação a este aspecto, não existem quaisquer diferenças profundas de entendimento entre o Governo do Reino Unido e a Comissão, tal como constatado por este governo.

22. O referido artigo 3.º contém diversas obrigações dos Estados-Membros no que diz respeito ao tratamento ou à eliminação dos óleos usados. Em primeiro lugar, deverão ser

tomadas todas as medidas necessárias para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração (n.º 1), o que constitui um dos objectivos primordiais da Directiva 87/101. Além disso, os Estados-Membros deverão ainda assegurar que qualquer tratamento dos óleos usados por combustão seja efectuado de forma aceitável do ponto de vista do ambiente (n.º 2). Por fim, deve ser assegurado que a destruição dos óleos decorra sem perigo e que o seu armazenamento ou depósito seja controlado (n.º 3).

23. As referidas obrigações ou tipos de tratamento são «graduados» consoante o critério da viabilidade técnica, económica ou administrativa, ou seja, os óleos usados apenas podem ser tratados por combustão se e na medida em que as restrições deste tipo não permitam que se proceda à regeneração. A destruição e armazenamento, por seu turno, apenas podem ser efectuados se e na medida em que as restrições deste tipo não permitam nem uma regeneração nem uma combustão dos óleos usados.

24. Com a referência às «restrições de ordem técnica, económica e administrativa», é definido o âmbito de aplicação e o conteúdo da respectiva obrigação — no presente caso, trata-se da obrigação de dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração [6].

25. Por um lado, verifica-se que nem todo o obstáculo de ordem técnica, económica ou administrativa que pode impedir a adopção de possíveis medidas para dar prioridade à regeneração dispensa os Estados-Membros da obrigação de tomar as referidas medidas, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 75/439 na versão alterada.

26. Na verdade, a directiva exige mesmo uma intervenção dirigida por parte do Estado-Membro para a concretização das obrigações «graduadas», definidas no artigo 3.º, relativas ao tratamento ou à eliminação dos óleos usados, ou seja, medidas que visam a superação dos referidos obstáculos ou restrições. Isto também é demonstrado pelo facto de a directiva referir ela própria este tipo de medidas, por exemplo, com a possibilidade indicada nos artigos 14.º e 15.º da directiva de atribuir subsídios às empresas de recolha e/ou de eliminação dos óleos usados. Além disso, caso contrário, a disposição do artigo 3.º da directiva seria em grande medida privada do seu efeito útil [7].

27. Por outro lado, com o devido esforço — particularmente financeiro — quase todos os obstáculos de ordem económica, e em certa

6 — V. acórdão de 9 de Setembro de 1999 (já referido, n.º 39).

7 — V. acórdão de 9 de Setembro de 1999 (já referido, n.º 43).

medida também qualquer obstáculo de ordem administrativa ou técnica, poderá ser superado.

28. O artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 75/439 na versão alterada não exige, no entanto, dos Estados-Membros que adoptem toda e qualquer medida, seja de que natureza for, para dar prioridade à regeneração dos óleos usados em relação aos outros tipos de tratamento referidos no artigo 3.°, o que, por seu lado, iria retirar qualquer importância à referência às «restrições de ordem técnica, económica e administrativa» introduzida pela Directiva 87/101.

29. No acórdão de 9 de Setembro de 1999, o Tribunal de Justiça considerou, pelo contrário, que a disposição relativa às restrições deve ser entendida «como a expressão do princípio da proporcionalidade» [8].

30. Os Estados-Membros não podem, portanto, deixar simplesmente inalterado o *statu quo* dos procedimentos para eliminação dos óleos usados, logo que a concessão de prioridade à regeneração dos óleos usados esteja ligada a obstáculos de ordem económica, administrativa ou técnica. Por outro lado, não são obrigados a adoptar medidas que requeiram um esforço desproporcionado para concretizar esta obrigação.

31. Neste sentido, o Governo do Reino Unido expôs correctamente que, num caso extremo, é pelo menos possível conceber uma situação num Estado-Membro em que não é necessário adoptar quaisquer medidas para dar prioridade à regeneração dos óleos usados, isto é, quando a sua realização apenas for possível com medidas que requeiram um esforço desproporcionado em termos económicos, administrativos ou técnicos.

32. Um Estado-Membro não é, portanto, obrigado a «fazer qualquer coisa» em qualquer situação, como a Comissão algo exageradamente se exprimiu em relação ao Reino Unido.

33. Além disso, um Estado-Membro também não pode ser obrigado a adoptar medidas para dar prioridade à regeneração dos óleos usados que sejam praticáveis em termos económicos, técnicos e administrativos, mas que não sejam adequadas para atingir o objectivo. Deste modo, será quase sempre adequado realizar uma campanha publicitária a favor dos óleos usados, mas no entanto uma medida deste tipo não terá qualquer sentido ou efeito se, por exemplo, a aquisição destes óleos usados for economicamente insustentável para o consumidor e o preço destes óleos usados ao mesmo tempo

8 — V. acórdão de 9 de Setembro de 1999 (já referido, n.° 42).

não puder simultaneamente ser reduzido através de medidas correspondentes — por exemplo, devido a restrições de ordem económica.

34. O artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 75/439 na versão alterada exige portanto, em geral, dos Estados-Membros a adopção de medidas que pelo menos sejam adequadas a contribuir para o objectivo de dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração [9] e sejam praticáveis em termos técnicos, económicos e administrativos sem um esforço desproporcionadamente elevado.

35. No que diz respeito à questão da transposição desta obrigação no presente caso, o Governo do Reino Unido indicou como medidas de transposição a elaboração de relatórios e estudos sobre os obstáculos que impedem a regeneração dos óleos usados e a sua superação.

36. Como a Comissão, considero que este tipo de relatórios ou estudos não constituem, por si sós, medidas para dar prioridade à regeneração, na acepção do artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 75/439 na versão alterada.

37. Em diversas directivas — como também no artigo 18.º da Directiva 75/439 na versão alterada — é imposto aos Estados-Membros a obrigação de elaborarem um relatório, um plano ou outro tipo de documento, na maioria das vezes com a obrigação de os enviar à Comissão. Nestes casos, a medida de transposição exigida consiste já, na prática, na elaboração do relatório, plano ou documento.

38. No presente caso, no entanto, está em causa a obrigação de adoptar as medidas necessárias para dar prioridade à regeneração dos óleos usados.

39. Os estudos e outros elementos indicados pelo Governo do Reino Unido não podem, no entanto, produzir qualquer efeito relativamente à aplicação deste tipo de tratamento, nem contribuir para este, pois tal apenas poderia acontecer com medidas concretas, tomadas com base nesses estudos.

40. No que diz respeito à «Waste Strategy 2000», apenas referida na audiência, — ou seja, que ainda não tinha sido comunicada à

9 — V. acórdão de 9 de Setembro de 1999 (já referido, n.º 48).

Comissão como medida de transposição na data relevante para a avaliação do incumprimento, isto é, o termo do prazo fixado no parecer fundamentado [10] —, esta aparentemente apenas se limita a uma aprovação do objectivo prosseguido pela Directiva 75/439 na versão alterada de dar prioridade à regeneração, sem contribuir concretamente para a sua garantia.

41. No entanto, cumpre ainda declarar que o Governo do Reino Unido, de acordo com as suas declarações, não parte do princípio de que existem restrições tão extremas que impossibilitam qualquer tipo de actuação para dar prioridade à regeneração.

42. A argumentação do Governo do Reino Unido, de acordo com a qual as investigações e estudos referidos constituiriam as medidas de transposição adequadas, tendo em conta as restrições existentes — consideráveis mas não extremas —, não me parece muito convincente, na medida em que a elaboração deste tipo de análise de problemas deveria ser possível em qualquer circunstância, mesmo num cenário de restrições extremas em que um Estado-Membro, de acordo com as alegações do Governo do Reino Unido, não está obrigado à adopção de qualquer medida.

43. Acima de tudo, importa reter que aparentemente tanto no estudo realizado em Março de 2001 como no relatório de Outono de 2003 — de acordo com a exposição do Governo do Reino Unido na audiência — são apresentadas propostas de solução para ultrapassar as restrições, sobretudo de ordem económica, bem como diversas opções de actuação relativamente à concessão de prioridade à regeneração.

44. Além disso, também resulta das observações apresentadas pelas autoridades do Reino Unido no âmbito da fase pré-contenciosa que os estudos apenas antecipam as medidas concretas a adoptar, que ainda têm que ser elaboradas, e que não devem ainda ser consideradas as medidas necessárias nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 75/439.

45. Não compete ao Tribunal de Justiça determinar as medidas que o Reino Unido deveria ter tomado para executar a obrigação em causa [11]. É suficiente verificar que o Reino Unido tinha à sua disposição medidas claramente executáveis para superar as restrições existentes de ordem técnica, económica e administrativa e para dar prioridade à regeneração dos óleos usados.

10 — V., designadamente, acórdãos de 18 de Março de 1999, Comissão/França (C-166/97, Colect., p. I-1719, n.º 18), e de 30 de Janeiro de 2002, Comissão/Grécia (C-103/00, Colect., p. I-1147, n.º 23).

11 — V. acórdão de 9 de Setembro de 1999 (já referido, n.º 48).

46. No entanto, o Reino Unido não adoptou nenhuma destas medidas concretas.

47. Por conseguinte, deve declarar-se que a acusação de incumprimento é fundada.

V — Quanto às despesas

48. Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação do Reino Unido, e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

VI — Conclusão

49. Com base nas considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«1) declare que, ao não adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 75/439/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à eliminação dos óleos usados, na redacção dada pela Directiva 87/101/CEE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que determina que os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para dar prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração ou, em qualquer caso, ao não comunicar as referidas disposições à Comissão, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força daquela directiva;

2) condene o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte nas despesas».